

Kantonale Gemeindeorganisationen im rechtssoziologischen Vergleich : eine Inhaltsanalyse von Gesetzestexten

Autor(en): **Geser, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology**

Band (Jahr): **3 (1977)**

Heft 2

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-814352>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

KANTONALE GEMEINDEORGANISATIONEN
IM RECHTSSOZIOLOGISCHEN VERGLEICH

Eine Inhaltsanalyse
von Gesetzestexten

Hans Geser

ZUSAMMENFASSUNG

Auf einem bisher kaum beschrittenen Wege wird versucht, Gesetzestexte mittels Inhaltsanalyse als Datenquelle über soziale Organisation zu erschliessen und für eine vergleichende Analyse von politischen Systemen nutzbar zu machen.

In der als Untersuchungsinstrument vorgeschlagenen Aussagenanalyse werden Gesetze als Aggregate von Normaussagen betrachtet, die nach Adressaten, normativen Modalitäten und inhaltlichen Erwartungsspezifikationen klassifiziert werden können.

In einer durchaus noch exploratorischen und exemplarisch zu verstehenden Applikation auf die Gemeindeorganisationsgesetze von 20 Schweizer Kantonen wird unter anderem nachgewiesen, dass die Kantone mit hoher Bevölkerungszahl und hohem Niveau der sozio-ökonomischen Entwicklung dazu neigen, die kommunale Organisation stärker zu formalisieren, durch Statuierung vermehrter Pflichtnormen und kantonaler Zuständigkeiten ihren Steuerungseinfluss auf die Gemeinden zu expandieren, sowie inhaltlich generalisiertere, dafür aber bezüglich des Adressaten stärker spezifizierte Verhaltenserwartungen zu definieren.

RESUME

Cet article tente d'analyser les textes de loi comme source de données sur l'organisation sociale au moyen d'une analyse de contenu et de les rendre utiles pour l'examen comparé des systèmes politiques. Il s'agit-là d'une méthodologie peu utilisée jusqu'ici.

Les textes considérés à titre d'instrument de recherche font l'objet d'une typologie en fonction des destinataires, de leurs modalités normatives et de leur contenu.

Il s'agit d'un essai - encore exploratoire - sur l'organisation communale de vingt cantons suisses. Il met particulièrement en rapport le degré de développement socio-économique et de peuplement des cantons avec le niveau de complexité et de formalisation de leur organisation fixée par la loi.

* * * * *

1. GESETZESTEXTE ALS INFORMATIONSMQUELLEN UEBER SOZIALE STRUKTUR

1.1 Allgemeine Problemstellung

Unabhängig davon, ob das formale Recht die effektiv wirksame Organisationsform eines Staatswesens selber konstituiert, sie nur passiv reproduziert, nur ihre Rahmenbedingungen fixiert oder ihr gar indifferent oder konkurrierend gegenübersteht, muss es unter soziologischem Blickwinkel als eine Ebene der sozialen Normierung und Strukturbildung aufgefasst werden, die - wenigstens unter der Bedingung konsolidierter politischer Macht (1) - eine unbestreitbare Geltung hat.

Innerhalb des gesamten Universums der in einer Gesellschaft gültigen Normen bildet das formale Recht einen relativ klar ausgrenzbaren Sektor, der sich vom Bereich informeller Sitten und Gewohnheiten ebenso wie auch vom Bereich formalisierter Verhaltensregeln in Organisationen dadurch auszeichnet, dass

- die Normen auf Grund klar definierbarer politischer Entscheidungsverfahren zustandegekommen und in eigens dafür vorgesehenen Publikationen ('Amtsblättern' und 'Gesetzessammlungen') in schriftlicher Form greifbar sind.

- das - theoretisch unbeschränkte - Sanktionspotential politischer Herrschaft verfügbar ist, um ihre Durchsetzung zu garantieren.

Angesichts der überdurchschnittlichen Sichtbarkeit und Geltungsgarantie formalrechtlicher Normen ist es umso erstaunlicher, dass bisher sowohl in konzeptuell-theoretischer Hinsicht als auch auf methodischer Ebene nur wenig Versuche gemacht worden sind, um die juristischen Formulierungen des kodifizierten Rechts in soziologische Termini zu übersetzen und dadurch für eine vergleichende rechtssoziologische Analyse zu erschliessen.

Bei einer Suche nach solchen Ansätzen erweist sich die unter dem Obertitel der 'Rechtsvergleichung' und der 'vergleichenden Rechtssoziologie' klassifizierbare Literatur als weitgehend unergiebig, denn

- die in der klassischen Rechtssoziologie (Maine, Weber, Durkheim etc.) herrschenden komparativen Ansätze und die davon inspirierten neueren empirischen Studien (2) beschränken sich zumeist auf eher globale Vergleiche verschiedener historisch-evolutionärer Entwicklungszustände des Rechts und bieten wenig Hilfe beim Versuch, einzelne spezifische Rechtssetzungen in einzelnen konkreten politischen Systemen (der Gegenwart) untereinander zu vergleichen (3).
- die innerhalb der Rechtswissenschaft und Rechtsgeschichte üblichen Bestrebungen richten sich zumeist darauf, einzelne Rechtsinstitute (oder ganze 'Rechtssysteme') in ihrer partikulären Konfiguration deskriptiv darzustellen, ohne dabei invariante Vergleichsmaßstäbe beizubehalten und ohne die juristische Begrifflichkeit in Richtung auf eine organisationelle oder sozio-strukturelle Terminologie zu transzendieren (4).
- die im Bereich der metajuristischen Rechtstheorie vorgeschlagenen Ansätze zu einem analytischen Vergleich von Rechtsaussagen (hinsichtlich ihres 'normativen Gehalts') bleiben allzu stark auf der Ebene einer rein formallogischen Analyse haften und haben bisher kaum jemals zur Grundlage empirischer Forschungen gedient (5).

Besonders auffällig ist das Fehlen von - an sich besonders naheliegenden - Versuchen, Gesetzestexte durch Anwendung inhaltsanalytischer Klassifikationsmethoden als Datenquelle für soziologische Tatbestände zu erschliessen und zur Operationalisierung von Variablen zu verwenden, die sich auf die normative Struktur und die Organisationsformen verschiedener Gesellschaften (und ihrer politisch-administrativen Institutionen) beziehen.

Da nun aber eine anerkannte, zentrale Funktion der Rechtssetzung darin besteht, die besonders fundamentalen, allgemeinverbindlichen (und deshalb: stark legitimationsbedürftigen) organisationellen Parameter einer Gesellschaft und ihrer staatlichen Institution zu fixieren, müsste es durch eine adäquate 'Lektüre' der Gesetzestexte möglich werden, diese vom System selbst als besonders zentral betrachteten Parameter zu identifizieren: den Grad an Rollendifferenzierung und hierarchischer Ausdifferenzierung der Behörden und der politischen Verwaltung, den Grad an Spezifität (bzw. Diffusität) der statuierten Normen, die formale Elaboration der Entscheidungsverfahren, die Institutionalisierung von Kommunikationskanälen, die Handlungsspielräume und Handlungsrestriktionen verschiedener sozialer Gruppen, Organisationen und Individuen etc. etc.

Dadurch entstünde die Möglichkeit, verschiedene politisch organisierte Gesellschaftssysteme in gemeinsamen organisationstheoretischen Konzepten zu dimensionieren und - in Anlehnung an die reich instrumentierte organisationssoziologische Forschung - die Frage zu stellen, in welcher Weise diese Formen sozio-struktureller Differenzierung durch Bedingungen der Gesellschaftsstruktur oder systemexterne Umweltseinflüsse kausal determiniert werden.

In optimistischer Unvoreingenommenheit gegenüber der bisherigen, eher zur Resignation einladenden Literatur geht der Verfasser davon aus, dass solche Methoden durchaus entwickelt werden können, ja dass sich Gesetzestexte von vielen anderen Bereichen der Schriftkultur durch Merkmale auszeichnen, die eine Anwendung inhaltsanalytischer Verfahren als besonders vielversprechend erscheinen lassen:

- 1) Das gesamte Repertoire von rechtlichen Aussageformen bewegt sich syntaktisch und semantisch in einem überaus beschränkten Raum, innerhalb dessen - abgesehen von blossen Deklarationen oder nominalen Definitionen - nur bestimmte Modi normativer Satzkonstruktionen (verbunden mit relativ einfachen Konditionalisierungen) üblich sind. Dadurch wird die Aufgabe erleichtert, über die Idiosynkrasien der Wortwahl und grammatikalischen Formen hinweg die wichtigsten Dimensionen dieses Variationsraums aufzufinden und einzelne Aussagen mit einem hohen Niveau an Zuverlässigkeit (Reliabilität) darin zu lokalisieren.
- 2) Im Gegensatz zu so zahlreichen, sich auf einer von der faktisch bestehenden Sozialstruktur stark dissoziierten Ebene freischwebender 'Meinungen' oder 'Ideologien' bewegenden Schriftdokumenten sind gesetzliche Aussagen relativ stark mit der soziologisch angezielten Ebene verhaltensrelevanter Normen verknüpft: in-

dem sie entweder selber soziale Struktur konstituieren oder wenigstens einige Aspekte eines ausserrechtlich konstituierten Normensystems sekundär zum Ausdruck bringen. Aus diesem Grund darf auch mit einer - bei Inhaltsanalysen sonst schwer zu erreichenden - hohen Validität der Daten gerechnet werden.

1.2 'Aussagenanalyse' als (eine) Methode des soziologischen Rechtsvergleichs

Wie bei jeder Methodenwahl geht es auch bei der Festlegung einer Inhaltsanalyse von Gesetzestexten darum, zwei sehr verschiedenartige, miteinander nie völlig vereinbare Anliegen zu einem Ausgleich zu bringen:

- 1) Der Anspruch, die vielfältigen qualitativen Differenzierungen und inhaltlichen Partikularitäten verschiedener Bereiche der Rechtssetzung und verschiedener politischer Einheiten möglichst weitgehend zu berücksichtigen, und ein entsprechend offenes, wenig standardisiertes, jederzeit neu adaptierbares Erhebungsverfahren zu wählen.
- 2) Der Anspruch, durch rigorose Invariantsetzung von Klassifikationskriterien eine möglichst hohe Reliabilität der Daten und eine gesicherte Vergleichbarkeit über alle Sachbereiche und Untersuchungseinheiten hinweg (wenn auch auf einer entsprechend eingegengten Zahl von so weitgehend standardisierbaren Kriterien) zu erzielen.

Während das 'positivistische' zweite Verfahren bei konsequenter Durchführung nur die Berücksichtigung ziemlich formaler, soziologisch wenig aussagekräftiger Dimensionen der Rechtssetzung (z.B. den Textumfang, die Paragraphengliederung oder die Anzahl Nennungen verschiedener Behörden) offenlassen würde, würde eine einseitige Berücksichtigung des ersten Kriteriums zu einer Liquidierung universeller Begriffskategorien zugunsten einer Partikularisierung von Einzelobjekten führen, welche - ähnlich wie in der grossen Tradition der historizistisch-typologisierenden Rechtsvergleichung - nur noch in deskriptiver Form nebeneinandergestellt werden könnten.

Als möglicher - wenn auch keineswegs einzig-möglicher - Mittelweg zwischen beiden Extrempunkten bietet sich die Form einer Aussagenanalyse an, bei der - in allerdings kontrollierter, eingegrenzter Form - semantische Kriterien zum Zuge kommen können.

Indem der Gesetzestext vereinfachend als eine summative Aggregation von einzelnen abzählbaren und inhaltlich klassifizierbaren Normsetzungen verstanden wird,

- wird es möglich, über verschiedene Sachbereiche der rechtlichen Normierung und über beliebige politische Vergleichseinheiten hinweg einen gemeinsamen Apparat von Klassifikationskriterien aufrechtzuerhalten, der im soziologischen Sinne als inhaltsreich angesehen werden kann.
- fällt allerdings die Möglichkeit weg, zahlreichen juristisch relevanten Nuancierungen sowie insbesondere den zwischen verschiedenen Einzelaussagen bestehenden Interdependenzbeziehungen gerecht zu werden.

Hat man die grundsätzliche Entscheidung zugunsten einer solchen 'Aussagenanalyse' getroffen, stehen in Hinblick auf die Auswahl der Klassifikationskategorien wiederum mehrere Alternativen offen.

Aus Gründen empirischer Ergiebigkeit und forschungstechnischer Durchführbarkeit scheint es sinnvoll, sich auf die folgenden drei relativ formalen Kriterien zu beschränken:

- 1) Die Modalität der normativen Handlungserwartung, die eine gesetzliche Aussage statuiert.
- 2) Die funktionale Spezifikation der Handlungserwartung, die im Medium der normativen Modalität zum Ausdruck gebracht wird.
- 3) Die Identität des Adressaten, an den diese Erwartung gerichtet wird.

1. Normative Modalitäten

Das Universum von Gesetzespropositionen wird durch einen überaus 'restringierten Sprachcode' generiert, zu dessen Grundbestandteilen eine beschränkte Zahl von ausschliesslich normativen Aussagenmodalitäten gehören: weder Wahrheitsbehauptungen noch Meinungen oder Vermutungen kommen vor oder besitzen einen hinreichenden Stellenwert, um berücksichtigt zu werden.

Dagegen lassen sich Rechtssätze sehr wohl hinsichtlich der Schattierungen ihrer Normativität voneinander unterscheiden, die im folgenden als normative Modalitäten bezeichnet werden sollen.

So sehr es sich bei der Gesetzeslektüre bereits aus rein induktiven Gründen aufdrängt, zwischen Verpflichtungsnormen, Kompetenzzuweisungen, Erlaubnisnormen und Verboten zu unterscheiden, so lässt sich dieselbe Typologie normativer Modalitäten auch auf Grund theoretisch-deduktiver Ueberlegungen generieren: sofern man eine erstrangige Unterscheidung zwischen zwei Funktionen formalrechtlicher Normsetzung berücksichtigt, die für den Juristen und für den Soziologen eine ähnlich grosse Bedeutung hat:

- 1) Die Funktion, soziale Akteure zur Uebernahme von vom Staat bereits vollzogener Handlungsselektionen zu bewegen: d.h. die Adressaten zur Ausführung staatlich spezifizierter Handlungsweisen zu verpflichten.
- 2) Die Funktion, einen bestimmten Handlungsbereich explizit aus der Sphäre gesetzgeberischer Selektivität auszuschliessen und der autonomen Eigenselektivität eines Akteurs zu überlassen: d.h. den Adressaten zur Ausführung bestimmter Handlungen zu berechtigen.

Indem man davon ausgeht, dass rechtliche Normsätze entweder eine oder beide dieser Komponenten der Selektivitätsübertragung in sich enthalten oder nicht enthalten, gelangt man zu einer Vierfeldertypologie, die mit der induktiv nahegelegten Klassifizierung koinzidiert:

		Zuschreibung von Handlungspflichten	
		ja	nein
Zuschreibung von Handlungsrechten	Ja	Kompetenz	Erlaubnis
	Nein	Verpflichtung	Verbot

Kompetenzen sind normative Zumutungen mit dem Spezifikum, dass sie gleichzeitig berechtigende und verpflichtende Erwartungen in sich vereinigen: Der Adressat (meist eine politische Behörde oder ein Verwaltungsorgan) wird einerseits mit einem Spielraum für autonome Handlungsselektivität (z.B. mit dem Recht zur Entscheidung, Aufsicht, Antragsstellung, Befehlserteilung etc.) ausgestattet, andererseits aber auch mit der Verpflichtung, diese Rechte (im Rahmen seiner Amtsrolle oder Bürgerpflicht) zuverlässig wahrzunehmen.

Im Gegensatz zur direkten Verhaltensstrukturierung mittels Pflichtnormen wird durch Kompetenzzuweisung eine indirekte Form staatlicher Steuerung fixiert: indem handlungsfähige Instanzen damit beauftragt werden, mittels Entscheidung innerhalb bestimmter Sachbereiche und in Hinblick auf bestimmte Adressaten konkrete Verhaltenserwartungen zu formulieren oder selber bestimmte Handlungsweisen zu selektieren.

Verpflichtungen sind normative Zumutungen, die vom Adressaten die Ausführung spezifischer Handlungen verlangen, die - im Unterschied zu Kompetenzen - keinerlei Möglichkeit autonomer Eigenselektivität einschliessen, sondern ausschliesslich eine Einschränkung seiner Autonomie darstellen.

In soziologischer Hinsicht bildet die Präferenz für verpflichtende Rechtsnormen einen Indikator für die Tendenz des politischen Systems, einen hohen Anteil der gesamten politisch-administrativen Steuerung als Systemstruktur langfristig und universell verbindlich zu verankern, anstatt ihre Konkretisierung und Modifikation den laufenden Entscheidungsprozessen in Politik und Verwaltung zu überlassen.

Erlaubnisse sind Rechtsaussagen mit dem Zweck, dem Adressaten die Autonomie zur Ausübung bestimmter Handlungsweisen (und den Schutz dieser Autonomie gegenüber Zugriffen des Staates oder Dritter) zuzugestehen, ohne dass irgendeine Verpflichtung impliziert wäre, diesen Entscheidungsspielraum in irgendeiner Weise auch faktisch auszunützen. In soziologischer Hinsicht erscheint die Statuierung von Erlaubnissen als eine Strategie der Staatsorganisation

- ihre Systemgrenzen gegenüber einer - explizit als kontingent und unbeeinflussbar identifizierten - gesellschaftlichen Umwelt zu definieren.
- diese als Autonomie anderer Akteure zur Kenntnis genommene Umweltkontingenz gleichzeitig in sozialer

und sachlicher Hinsicht einzugrenzen und damit für das politische System tolerierbarer zu machen: indem z.B. spezifiziert wird, wer unter welchen Umständen welche Freiheiten wahrnehmen und welche Ansprüche an den Staat stellen kann.

Verbote schliesslich sind Propositionen, die dem Adressaten sowohl das Recht wie die Pflicht zur Ausübung bestimmter Handlungsweisen bestreiten, bzw. eben die Unterlassung bestimmter Handlungen fordern. Genau komplementär zu den 'Erlaubnissen' besteht ihre Funktion darin, die Umweltsystemkomplexität des politischen Systems nicht durch eine Kanalisierung bestehender Autonomiesphären als vielmehr durch eine Reduktion im Handlungsradius externer Akteure tragbar zu machen. Oder anders gesagt: während das politische System im Falle von Erlaubnissen seine Differenzierung gegenüber der Gesellschaft durch eine Festlegung seiner eigenen Systemgrenzen vornimmt, vollzieht es sie im Falle von Verboten umgekehrt dadurch, dass es die Systemgrenzen externer Akteure gegenüber dem Staate fixiert.

2. Funktionale Spezifikationen

Innerhalb jeder der vier Modalklassen sind normative Erwartungen sehr heterogener Art zusammengefasst, die sich hinsichtlich der inhaltlichen Spezifikation der dem Adressaten zugemuteten Verhaltensweisen voneinander unterscheiden.

So ist es z.B. im Bereich der Kompetenznormen überaus bedeutsam, zwischen

- Regelkompetenzen,
- Befehlskompetenzen,
- Bewilligungskompetenzen,
- Wahlkompetenzen

usw. zu unterscheiden, weil darin sehr verschiedenartige Prinzipien der Rollendefinition und organisatorischen Strukturbildung zum Ausdruck kommen, die sich vor allem unter Anwendung organisationstheoretischer Konzepte teilweise mühelos in soziologische Termini überführen lassen.

Ebenso ist es bei den verpflichtenden Rechtsnormen fruchtbar, beispielsweise zwischen

- Gehorsamspflichten,
- Bewilligungspflichten,
- Mitteilungspflichten,
- finanziellen Beitragspflichten

etc. zu differenzieren, während beim Modus der 'Erlaubnis' vor allem Nutzungsrechte, Anhörungsrechte, Beschwerderechte und Beitragsberechtigungen ausgesondert werden können.

Während die vier Modalitäten auf Grund ihres formalen Charakters äusserst universelle Bedeutung haben und unabhängig vom Sachbereich der kodifizierten Rechtsmaterie beibehalten werden können, bilden die 'funktionalen Spezifikationen' das eigentlich variable und anpassungsfähige Element der hier vorgeschlagenen Inhaltsanalyse: weil sie je nach den Partikularitäten verschiedener Gesetzesbereiche beliebig verfeinert und modifiziert werden können.

3. Adressaten

Abgesehen von reinen Zweckdeklarationen und wenigen 'ungerichteten', an eine anonyme Allgemeinheit oder später noch zu definierende Instanzen adressierte Normen zielen die meisten im Recht statuierten Handlungserwartungen auf spezifische (kollektive oder individuelle, staatliche oder private) Adressaten.

Indem man Gesetzestexte danach untersucht

- wie oft bestimmte Adressaten Erwähnung finden
- welche Modi und Spezifikationen von Handlungserwartungen auf sie gerichtet werden

entsteht ein differenziertes Bild darüber, wie politische Systeme die Rollen ihrer verschiedenen Behörden und Verwaltungsorgane fixieren und in welcher Art und Weise sie den Handlungs- und Verantwortlichkeitsspielraum verschiedener Kategorien externer Akteure (Hauseigentümer, Schüler, Rentenbezüger, Familien, Vereine etc.) definieren.

2. DIE KANTONALEN GEMEINDEGESETZE ALS ANWENDUNGSBEISPIEL

2.1 Kantone als geeignetes Untersuchungsfeld

Auf Grund ihres noch reichlich improvisierten, vorläufigen Charakters erscheint es sinnvoll, die hier vorgeschlagene Methode vorerst noch nicht der Belastungsprobe eines internationalen Vergleichs (wo allzu vielen Inhomogenitäten im institutionellen Aufbau und in der Technik rechtlicher Kodifizierung Rechnung getragen werden müsste) auszusetzen.

Demgegenüber bieten die 25 schweizerischen Kantone insofern ein viel günstigeres Untersuchungsfeld, als sie - trotz beträchtlicher Unterschiede in ihrem administrativen Aufbau - in ihrer Staatsorganisation und der Struktur ihrer Rechtssetzung bedeutsame Gemeinsamkeiten aufweisen, die das Auffinden eines für sie alle operablen Kategorienrahmens der Inhaltsanalyse erleichtern. Diese Gemeinsamkeiten stammen

- aus einem langen, kontinuierlichen Prozess sozio-kultureller Konvergenz, der vor allem durch die Gründung des Bundesstaates stark beschleunigt wurde und sowohl zur Vereinheitlichung politischer Institutionen als auch zur Diffusion von gemeinsamen Modellen für die inhaltliche Abgrenzung und den inneren Aufbau von gesetzlichen Kodifikationen führte.
- aus den heute zunehmenden Einwirkungen des 'Vollzugsföderalismus': ein wachsender Anteil der gesamten kantonalen Rechtssetzung besteht aus Anschluss- (bzw. 'Einführungs-')gesetzen oder -verordnungen, die - da sie durch denselben Stimulus eines Bundesgesetzes ausgelöst wurden - eine hohe formale und materielle Vergleichbarkeit besitzen (6).

2.2 Gemeindeorganisationsgesetze

Abgesehen von den in verschiedenen Sachgesetzen verstreuten Einzelbestimmungen über die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden besitzen die meisten Kantone ein sog. Organisationsgesetz, das den Zweck hat, die von spezifischen Sachbereichen unabhängigen formalen Zuständigkeiten und Pflichten der Gemeinde und ihrer inneren Organe festzulegen, sowie die Konformitätsregeln und Kontrollinstrumente zu fixieren, die die Integration der kommunalen Subsysteme in das umfassende kantonale System gewährleisten sollen.

Auf Grund analoger Untersuchungen über das Verhältnis zwischen umfassendem System und seinen Subsystemen bei Nationen (7), Städten (8), und Industriebetrieben (9) ist die Annahme plausibel, dass sowohl die Normierung der kommunalen Binnenstruktur als auch die Verknüpfungen zwischen Gemeinde und Kanton durch kontextuelle Basisbedingungen des Kantons mitbeeinflusst werden, zu denen insbesondere

- die Bevölkerungsgrösse
 - der Grad an Urbanisierung und Industrialisierung (bzw. der Grad an sozio-ökonomischer Entwicklung)
- gehören.

Insbesondere die Bevölkerungsgrösse darf als eine Schlüsselvariable angesehen werden, weil sowohl die Anzahl der Gemeinden als auch das Vorkommen grösserer Städte und die Grössenstreuung der kommunalen Einheiten eng damit zusammenhängen.

Allerdings setzen zwei empirische Fakten der Möglichkeit gewisse Grenzen, die Aussagenstruktur des Gemeindegesetzes als kausale Konsequenz der kontextuellen Randbedingungen des Gesamtsystems zu interpretieren:

- 1) Während die Kantone in zahlreichen Bereichen politischer und administrativer Tätigkeit durchaus in der Lage sind, die rechtliche Normenstruktur rational auf die Bewältigung der aus der Gesellschaftsstruktur entstehenden Problemlagen sowie auf die Verfügbarkeit ihrer Organisationskapazitäten und Kontrollmöglichkeiten anzupassen, ist dieser Spielraum für autonome Gestaltbarkeit im Gemeinwesen ziemlich eingeschränkt:

Denn auf Grund ihrer historischen Konstitution und traditionell verankerten politischen Autonomie ist anzunehmen, dass die Gemeinden innerhalb des Feldes formalrechtlicher Normen selbständig Parameter fixieren, die eher aus ihrer eigenen Binnenstruktur als aus ihrem Verhältnis zu den andern Gemeinden oder zur höheren politischen Ebene hergeleitet sind, und die deshalb ihrer Einordnung in ein übergreifendes kantonales Normensystem Grenzen setzen.

- 2) Während es in Bereichen mit hohem institutionellem Wandel, wechselnden Interaktionspartnern und Sachproblemen meist notwendig ist, das gesamte geltende Normengefüge mittels rechtlicher Formalisierung sichtbar zu machen, ist das Formalisierungsbedürfnis im zeitlich, sachlich und sozial stabilen Interaktionsfeld von Kanton und Gemeinden eher gering:

Denn hier bieten die langfristige historische Kontinuität der beteiligten Akteure und die hohe Invarianz der organisatorischen und verfahrenstechnischen Regeln (auch bei sich wandelnden Sachproblemen) eine ideale Basis für die Ausprägung einer informellen, auf 'Gewohnheitsrecht' und 'üblichen Praktiken' beruhenden Sedimentierung von Verhaltensnormen, die auf der formalrechtlichen Ebene oft nur sehr unzulänglich abgebildet werden.

Dadurch wird die ausserordentliche Inhomogenität im Normierungsgrad des Gemeinwesens verständlich, die beispielsweise darin zum Ausdruck kommt

- dass kleine Kantone auf die Kodifizierung von Gemeindeorganisationsbestimmungen entweder überhaupt fast völlig verzichten (Uri und Appenzell-Innerrhoden), sich mit einer bescheidenen Elaboration innerhalb der Verfassung begnügen (Obwalden), oder darauf verzichten, die in verschiedenen Spezialerlassen verstreuten Organisationsnormen in einem zentralen Gesetz zu aggregieren (Appenzell-Ausserrhoden).
- dass zwei grössere Kantone mit geringem Urbanisierungsgrad (Aargau und Wallis) auf Rechtserlassen aufbauen, die auf Grund ihres Alters (1841 bzw. 1851) kaum mehr heutige Verhältnisse widerspiegeln.

Da nun neben den zwei Kantonen ohne Bestimmungen (Uri und Appenzell-I.Rh.) und den beiden Einheiten mit veralteter Gesetzgebung (Aargau und Wallis) auch Basel-Stadt (auf Grund seiner unvollständigen Ausdifferenzierung zwischen kantonalem und kommunalem Niveau) aus der Untersuchung eliminiert werden musste, muss sich die nachfolgende Analyse auf die restlichen 20 Kantone beschränken.

Im Rahmen dieses leicht eingeschränkten Universums von Vergleichskontexten kann gezeigt werden, dass trotz der geringen Gestaltbarkeit durch umfassende Systemsteuerung und trotz unvollständiger und uneinheitlicher Abbildung des faktisch bestehenden Normensystems auf formalrechtlicher Ebene sehr deutliche Unterschiede in der Struktur der Gemeindeorganisation bestehen, die sich hauptsächlich mit der Bevölkerungsgrösse und dem sozio-ökonomischen Entwicklungsniveau des Kantons in Verbindung bringen lassen.

2.3 Differenzierungsgrad der formalen Normstruktur

Präziser etwa als der Textumfang oder die Zahl grammatischer Einheiten (z.B. Sätze) kann die Gesamtzahl aller klassifizierbaren semantischen Einheiten (Normaussagen) als ein zuverlässiger Indikator für den Elaborationsgrad der formalen Regeln (bzw. für den Grad an Formalisierung) im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden angesehen werden.

In Analogie zu Ergebnissen aus der organisationssoziologischen Forschung (10) lässt sich vermuten, dass auch in politisch organisierten Gesellschaftssystemen mit zunehmender Grösse und Innendifferenzierung das Bedürfnis zunimmt, die Integration des Gesamtsystems auf eine relativ elaborierte Rahmenstruktur formell fixierter, allgemeinverbindlich geltender Handlungserwartungen abzustützen.

Denn indem Formalisierung das Minimum der zur Teilnahme am System unerlässlichen Normen universell sichtbar macht und die Konformitätskontrolle erleichtert, bildet sie ein Mittel, um auch bei einer grossen Anzahl verschiedener (und verschiedenartiger) Teilnehmer und unter erschwerten Bedingungen komplexer, unübersichtlicher Interaktionsverhältnisse dennoch eine gewisse Erwartungssicherheit aufrechtzuerhalten (11).

Demgegenüber besteht in kleineren und einfacheren Systemen die Möglichkeit, zahlreiche, auch zentrale Normen implizit und informell zu belassen, und trotzdem nicht auf ihre zwingende Geltung zu allen Zeitpunkten und bei allen Mitgliedern zu verzichten:

- weil unter allen Beteiligten jederzeit und mit geringem Aufwand informelle Verständigungsprozesse möglich sind: so dass die geltenden Normen ad hoc ausgehandelt werden können, anstatt dass sie ex ante festgelegt werden müssen.
- weil hohe Rollenkumulation und dichte Netzwerke persönlicher Bekanntschaft dafür sorgen, dass die geltenden Normen auf dem Wege horizontaler Interaktion diffundieren, und deshalb weniger einer vertikalen Ausbreitung auf dem Umweg des geschriebenen Gesetzes bedürfen.
- weil bei einer geringeren Anzahl homogenerer Mitglieder ein kleinerer Bestand von Normen zur Regulierung aller wahrscheinlichen Problemsituationen genügt, zu deren Speicherung das informelle 'Gedächtnis' einer gemeinsamen Gruppentradition ausreicht.

In Hinblick auf den konkreten Fall schweizerischer Kantone wäre demnach damit zu rechnen, dass sowohl die Bevölkerungsgrösse (und die damit eng verbundene Zahl und Heterogenität der Gemeinden) ebenso wie auch das (vor allem mit Urbanisierung und hoher wirtschaftlicher Arbeitsteilung assoziierte) Niveau der sozio-ökonomischen Entwicklung einen positiven Einfluss auf den Formalisierungsgrad der Gemeindeorganisation besitzen.

Tatsächlich weisen die Ergebnisse (Tab. 1) darauf hin, dass Grösse und Entwicklungsgrad voneinander unabhängige und miteinander kumulierende Beiträge zur Formalisierung des Gemeindewesens leisten. Darüber hinaus legen die unterschiedlichen Variabilitäten in den vier Kantonsgruppen den Schluss nahe, dass einzig bei den hochentwickelten Grosskantonen ein relativ hoher Formalisierungsgrad (über 200 Bestimmungen) unausweichlich ist, während den andern Kantonen wahrscheinlich mehr Substi-

tutionsmöglichkeiten auf der Ebene informeller Normierung offenstehen, welche die hohe Variabilität ihrer rechtlichen Normierung erklären.

Tabelle 1: Gesamtzahl von normativen Aussagen im Gemeindegesetz

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	328	281	375	210	308	338	127	137	244	239
(Durchschnitt)	(300.4)					(217.0)				
Tiefes Einkommen/Kopf	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
	321	173	369	176	226	127	113	154	265	60
(Durchschnitt)	(253.0)					(143.8)				

2.4 Systemsteuerung durch Strukturen oder durch Entscheidungsprozesse

Aus der Präferenz des Gesetzgebers für Pflichtnormen oder Kompetenzzuweisungen lässt sich auf eine überaus fundamentale Variable sozialer Systembildung schliessen: auf das Verhältnis zwischen strukturellen und prozessualen Komponenten der Selektivität, die zusammen (und zueinander komplementär) die gesamte Systemsteuerung konstituieren (12). Im einen Extremfall liesse sich ein völlig aus verpflichtenden Handlungsanweisungen bestehender Gesetzestext denken, dessen einzige Funktion darin bestehen würde, durch Statuierung konkreter Verhaltensvorschriften den Autonomiespielraums der Adressaten (hier: der Gemeinden) einzuschränken, oder anders gesagt: die auf der Ebene des umfassenden Systems vollzogene Selektivität in unmittelbarer und - abgesehen vom mühsamen Prozess gesetzlicher Revisionen - unveränderlicher Weise als Systemstruktur zu fixieren.

Kennzeichnend wäre also zweierlei:

- eine hohe Dominanz des umfassenden Systemniveaus gegenüber seinen Subsystemen (d.h. ein hoher Grad an Zentralisierung).
- ein hohes Gewicht auf den stabilen, strukturellen (anstatt auf den flexiblen, prozessualen) Systemkomponenten: in dem Sinne, dass die Handlungserwartungen mit

einer gegenüber den Partikularitäten verschiedener Akteure oder den Besonderheiten spezifischer Situationen unempfindlichen Allgemeingültigkeit ausgestattet werden, anstatt dass ihre Konkretisierung und Modifizierung der laufenden Entscheidungsarbeit in Politik und Verwaltung überlassen bliebe.

Andererseits wäre - zwar ebenso unwahrscheinlich - ein reines Kompetenzgesetz denkbar, das ausschliesslich Regeln darüber formuliert, welche - kantonale oder kommunale - Instanz die Autonomie besitzt, unter bestimmten Bedingungen Handlungserwartungen an Dritte zu formulieren oder innerhalb eines bestimmten Spielraums eigene Handlungen zu spezifizieren.

Ein hoher Anteil von Kompetenznormen (im Verhältnis zu den Pflichtbestimmungen) würde demnach zum Ausdruck bringen

- dass das Ziel im Vordergrund steht, die autonome Handlungskapazität bestimmter Komponenten des Systems zu garantieren, d.h. ihrer strukturellen Ausdifferenzierung aus dem System die Priorität gegenüber ihrer Integration in das System einzuräumen.

An der Allokation der Kompetenzen auf verschiedene Adressaten kann dann zum Beispiel deutlich werden, ob eher die Ausdifferenzierung und Verselbständigung kantonalen Behörden und Verwaltungsorgane oder diejenige kommunaler Entscheidungsträger (d.h. die 'Garantierung der Gemeindeautonomie') den Vorrang hat.

- dass ein grosser Teil der gesamten Systemselektivität von der starren, irreversiblen Fixierung als Struktur ausgeklammert und zur dauerhaften Disposition gestellt werden soll. Indem die Unsicherheit darüber toleriert wird, welche spezifischen Anträge, Weisungen, Bewilligungen oder Regelsetzungen auf Grund des faktischen Gebrauchs der Kompetenzen tatsächlich folgen, wird es möglich, sowohl die Binnenverhältnisse des Systems als auch seine Adaptationsmodi an die Umwelt situationspezifisch immer wieder neu zu konkretisieren.

Die empirische Analyse zeigt, dass sowohl das relative Gewicht von Kompetenzen und Pflichten als auch deren Distribution auf die politischen Ebenen in konsistenter Weise mit der Kontextstruktur der Kantone kovariiert:

Je grösser die Bevölkerung und je höher der Entwicklungsgrad eines Kantons

- desto stärker wird das kommunale Niveau in Termini von Verpflichtungen anstatt von Kompetenzen normiert.

- desto differenzierter und umfassender ausgeprägt ist die Kompetenzordnung des Kantons gegenüber den Gemeinden.

1. Kommunale Verpflichtungen und Kompetenzen

Auf Grund der - abgesehen von einigen welschen Kantonen - durchgehend föderalistisch konstituierten Gemeindeorganisation ist es nicht verwunderlich, wenn die Organisationsgesetze in erster Linie dazu dienen, die Entscheidungsautonomie der Gemeinden zu garantieren, und aus diesem Grund teilweise fast doppelt so viele Kompetenzen als Verpflichtungen enthalten.

Weniger trivial dagegen ist die Feststellung, dass dieses Verhältnis (Kompetenzen/Pflichten) negativ mit der Kantonsgrösse (ohne Einfluss des Entwicklungsniveaus) korreliert (Tab. 2).

Tabelle 2: Verhältnis zwischen Gemeindekompetenzen und -pflichten

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	1.62	1.42	0.80	1.15	1.23	1.66	2.85	2.21	2.12	1.45
(Durchschnitt)	(1.24)					(2.05)				
Tiefes Einkommen/Kopf	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
	1.58	1.42	1.31	1.65	1.55	0.92	1.89	1.66	2.24	3.22
(Durchschnitt)	(1.50)					(1.99)				

Wiederum in Analogie zu organisationssoziologischen Forschungsergebnissen und Hypothesen liesse sich vermuten, dass Kantone mit zunehmender Bevölkerung und Gemeindezahl - ähnlich wie Betriebe oder Verwaltungen mit zunehmender Mitarbeiterzahl - zu einer Art 'Bürokratisierung' in dem Sinne tendieren, dass sie die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung an die Konformität zu einer relativ hohen Zahl spezifisch formulierter Verhaltenserwartungen binden. Diese Gewichtsverschiebung von der prozessualen zur strukturellen Systemkomponente kann nötig werden

- um die in ihrer Kapazität nur beschränkt expandierfähigen Entscheidungsinstanzen in jenen Bereichen zu ent-

lasten, wo typische Problemsituationen in derselben Weise immer wiederkehren (und aus diesem Grund einer ein für allemal gültigen Regelung unterworfen werden können).

- weil die Koexistenz sehr zahlreicher Subeinheiten im selben Interaktionsraum generell mehr und verschiedenartigere Devianzrisiken erzeugt und mehr Handlungsdisziplin von allen Beteiligten fordert: so dass einerseits auch relativ 'unwahrscheinliche' und andererseits auch relativ 'selbstverständliche' Regeln explizit formalisiert werden müssen.

Andererseits lässt sich der geringe Umfang von kommunalen Kompetenznormen wohl mit der Tatsache in Zusammenhang bringen, dass ein grosser Kanton einem ausserordentlich breiten Grössenspektrum von ruralen und urbanen Gemeinden mit sehr unterschiedlichen Möglichkeiten und Bedürfnissen der Kompetenzverteilung gegenübersteht, und deshalb darauf verzichten muss, ihre Binnenorganisation stereotyp zu fixieren. Demgegenüber kann die Präferenz der Kleinkantone für Kompetenznormen damit zusammenhängen

- dass die geringere Bandbreite und Frequenz wahrscheinlicher Devianzfälle sowie die leichte Zugänglichkeit zu flexibler Interaktion und Verständigung es ermöglichen, einen grösseren Teil von Problemlösungen der gegenseitigen Koordination zwischen autonom handlungsfähigen (anstatt heteronom subordinierten) Einheiten zu überlassen.
- dass infolge der Homogenität der Gemeinden die Festlegung einer allen gemeinsamen Binnenorganisation möglich ist.
- dass die rechtliche Normierung der Gemeindeautonomie als ein Korrektiv gegen die in Kleinkantonen naheliegende Tendenz zu wechselseitigen Uebergriffen, ja zur Fusionierung der beiden Systemebenen dient: während in Grosskantonen die Tendenzen zur Zentrifugalität und Fragmentierung durch eine Betonung der auf Integration abzielenden Normen kompensiert werden müssen, haben kleine Kantone umgekehrt das Problem, ihren zentripetalen Neigungen durch eine Insistenz auf den differenzierenden Normbestimmungen entgegenzuwirken.

2. Kantonale Kompetenzen

Wenn die aus der Organisationstheorie entlehnte Hypothese zutrifft, dass mit zunehmender Grösse und innerer Komplexität eines organisierten Sozialsystems dessen Bedarf nach Mechanismen der umfassenden Kontrolle und Gesamtin-

tegration steigt, müsste sich dies auch in einer zunehmenden Ausgestaltung kantonaler Aufsichts- und Entscheidungskompetenzen, sowie in einer höheren Ausdifferenzierung der für die Kontrolle der Gemeinden eingesetzten kantonalen Verwaltungsorganisation bemerkbar machen.

Tatsächlich zeigen die Ergebnisse (vgl. Tab. 3), dass mit zunehmender Bevölkerung und sozio-ökonomischer Entwicklung nicht nur die an die Gemeinde adressierten Pflichtnormen, sondern auch die vom Kanton wahrgenommenen Kompetenzen einen immer grösseren Anteil aller Gesetzesbestimmungen ausmachen.

Tabelle 3: Kompetenzen von Kanton und Bezirk
(in % aller Bestimmungen)

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	17.7	20.6	25.1	19.5	16.9	10.7	29.1	11.7	11.1	5.4
(Durchschnitt)	(20.0)					(14.1)				
	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
Tiefes Einkommen/Kopf	13.4	21.4	17.6	12.5	11.1	14.2	6.2	9.0	13.2	6.7
(Durchschnitt)	(15.2)					(9.9)				

Wiederum weist die geringe Variabilität der Prozentsätze bei den entwickelten Grosskantonen darauf hin, dass die Aufrechterhaltung einer stark ausdifferenzierten Kontrollstruktur ein strukturelles Erfordernis darstellt, zu dessen Befriedigung es keine funktionalen Äquivalente (etwa in der Form informell ausgeübter Kontrollen) gibt.

Wenn sich auch offensichtlich die strukturellen und prozessualen Komponenten der Gesamtsystemsteuerung gleichsinnig miteinander verändern, so bleibt doch noch die Frage offen, wie sich ihr gegenseitiges Verhältnis dabei verschiebt.

Der Quotient zwischen der Anzahl kantonaler Kompetenzen und der Anzahl von Gemeindepflichten kann dabei als ein Indikator für das 'Mischverhältnis' beider Steuerungsebenen betrachtet werden.

Wie Tabelle 4 zeigt, überwiegt in den kleinen und ruralen Kantonen eindeutig die strukturelle, auf der Setzung spezifischer Handlungsanweisungen beruhende Integration, während in den grösseren und entwickelteren Kantonen die prozessualen, auf aktiver Entscheidungsarbeit und Interventionstätigkeit der Behörden und Verwaltung beruhenden Steuerungen an relativem Gewicht gewinnen.

Tabelle 4: Verhältnis von Kantonskompetenzen zu Gemeindepflichten

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	0.88	0.93	0.74	0.69	0.66	0.49	1.61	0.55	0.59	0.20
(Durchschnitt)	(0.78)					(0.69)				
	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
Tiefes Einkommen/Kopf	0.65	0.86	0.66	0.46	0.53	0.37	0.25	0.48	0.65	0.43
(Durchschnitt)	(0.63)					(0.44)				

Genau konträr zu den auf der organisatorischen Ausdifferenzierung ihrer kommunalen Subeinheiten insistierenden Kleinkantone scheinen also die grösseren Kantone auf der Konstituierung einer elaborierten kantonalen Rahmenorganisation zu bestehen, die mit genügend Handlungskapazität ausgestattet ist, um die Aktivitäten der Gemeinden einer differenzierten Aufsicht zu unterstellen, im Notfall (z.B. bei Handlungsunfähigkeit der Gemeinde) selber subsidiär tätig zu werden etc. Diese mit aufwendiger Evaluations- und Entscheidungstätigkeit verbundene Steuerung kann mit den Bedürfnissen einer heterogenen Gemeindestruktur koinzidieren, bei der es - z.B. infolge der völlig verschiedenartigen Problemlagen urbaner und ruraler Gemeinden - nicht mehr möglich ist, alle Verhaltensenerwartungen ex ante in Termini allgemein verbindlicher, für alle Einheiten gleich geltender Pflichtnormen zu spezifizieren.

Demgegenüber kann die Präferenz für Pflichtnormierungen in den Kleinkantonen als eine 'organisationssparende' Strategie begriffen werden, die der zumeist geringen Professionalisierung und mageren personellen Dotierung ihrer Verwaltungen entspricht und die in der relativ höheren Homogenität ihrer Gemeinden eine Stütze findet.

2.5 Hierarchische Ausdifferenzierung der kantonalen Verwaltung

Generell fällt auf, dass die mit der Gemeindeverwaltung zusammenhängenden Zuständigkeiten bei den meisten Kantonen auf den höchsten verfügbaren Entscheidungsniveaus der Exekutive (Regierungsrat und Direktion) konzentriert bleiben, und dass die in fast allen übrigen Verwaltungsbereichen so bedeutsame Kompetenzdelegation an Ämter (in diesem Fall: Bezirksämter) nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Dies mag wohl damit zusammenhängen, dass die im Zusammenhang mit der Kommunalverwaltung auftretenden Problemfälle infolge der hohen Sensibilität der Betroffenen gegenüber externer Kontrolle politisch 'heikel' sind und eine entsprechend hohe Entscheidungslegitimation erfordern. Nun ist aber sehr wohl damit zu rechnen, dass mit zunehmender Kantonsgrösse wenigstens die völlige Zentralisierung beim Regierungsrat (als Kollektivbehörde) auf Grenzen stösst, weil infolge der höheren Zahl und Komplexität der zu überwachenden Einheiten und noch mehr infolge der oben erwähnten höheren Ausdifferenzierung der ganzen Kompetenzorganisation mit einem nicht nur linearen, sondern sogar progressiven Anwachsen der Verwaltungsarbeit gerechnet werden muss.

Tabelle 5 zeigt, dass wenigstens beim Drittel der 7 grössten Kantone die Direktionsebene einen bedeutenden Teil aller kantonalen Kompetenzen absorbiert, während die mittleren Kantone teilweise und die Kleinkantone praktisch völlig auf die Ausdifferenzierung dieses hierarchischen Niveaus verzichten.

Tabelle 5: Kompetenzen der Direktion
(in % aller kantonalen Kompetenzen)

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	10.4	31.0	20.2	17.1	2.0	5.5	5.4	12.5	9.0	0.0
(Durchschnitt)	(16.1)					(8.1)				
Tiefes Einkommen/Kopf	32.7	21.6	12.3	0.0	8.0	5.5	0.0	0.0	2.9	0.0
(Durchschnitt)	(15.8)					(1.7)				

In den Kleinkantonen ohne Bezirks- und Direktionsebene bildet die politische Exekutivbehörde in kommunalen Angelegenheiten also gleichzeitig 'das' Verwaltungsorgan: mit der Konsequenz, dass kein verwaltungsinterner Beschwerdeweg existiert und - falls auch das in diesem Fall umso notwendigeres Verwaltungsgericht nicht besteht - überhaupt nur externe Kontrollorgane (Bundesgericht) verfügbar sind.

2.6 Formalisierung von Kommunikationskanälen

Auf Grund gut bestätigter Ergebnisse bei Organisationen (13) ist auch bei politisch organisierten Gesellschaftssystemen damit zu rechnen, dass der für die Funktionstüchtigkeit des Systems erforderliche Kommunikationsfluss mit zunehmender Grösse und Komplexität immer weniger 'von selbst' (d.h. über das Medium informeller und nicht explizit zum Zwecke der Kommunikation eingerichteter Interaktionskanäle) stattfindet, sondern mittels ausdrücklich formulierter Handlungserwartungen 'artifizial' erzeugt werden muss.

Folgende Typen von Verpflichtungsnormen können als Indikator für diese Formalisierung der Kommunikationskanäle herangezogen werden:

- die Pflicht, (jemandem) etwas mitzuteilen
- die Pflicht, (jemanden) anzuhören.

Die Ergebnisse (Tab. 6) lassen den Schluss zu, dass sich die vermutete Beziehung allein auf die entwickelteren Kantone beschränkt, wo die grösseren Einheiten ein deutlich höheres Mass von Kommunikationspflichten kodifizieren.

Tabelle 6: Mitteilungs- und Anhörungspflichten
(in % aller Bestimmungen)

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	3.96	4.27	6.67	4.76	1.62	2.66	1.57	2.92	2.86	5.43
(Durchschnitt)	(4.26)					(3.09)				
	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
Tiefes Einkommen/Kopf	2.49	2.89	3.25	3.97	1.77	3.93	6.19	2.60	3.77	0.00
(Durchschnitt)	(2.87)					(3.30)				

2.7 Sachliche Spezifikation (bzw. Generalisierung) von Handlungserwartungen

Wenn sich auch in der Normierung von Pflichten (anstatt Kompetenzen) die Tendenz zeigt, die Systemstruktur auf einem hohen Niveau sachlicher Konkretisierung zu stabilisieren, so variiert der Spezifikationsgrad dennoch auf Grund des Abstraktheits- oder Generalisierungsgrads der verpflichtenden Norm.

Ein Höchstmass an inhaltlicher Spezifizierung wird durch Formulierung von sogenannten 'Ausführungspflichten' erreicht, bei denen vom Adressaten bestimmte einzelne Verhaltensweisen (z.B. die Befolgung bestimmter Verfahrensregeln, die Einhaltung bestimmter Fristen oder die Uebermittlung gewisser Informationen) erwartet wird.

Demgegenüber besitzt die 'Pflicht, Befehle zu befolgen' den grösstmöglichen Grad an Generalisierung: weil hier der Adressat dazu aufgefordert wird, für die Ausführung eines unspezifizierten Universums möglicher Handlungen disponibel zu bleiben, deren zeitliche und sachliche Präzisierung aus dem Gesetz ausgeklammert und der laufenden Entscheidungsarbeit kompetenter Organe überantwortet wird.

Eine mittlere Position auf dem Generalisierungs-Kontinuum wird z.B. durch die 'Pflicht, eine Bewilligung einzuholen' eingenommen: insofern sie die Bedingungen dafür konstituiert, wer wann eine Entscheidung auslösen und einer Anordnung Folge leisten muss.

Tabelle 7: Generalisierte Pflichtnormen (d.h. Gehorsams- und Bewilligungspflichten)
in % aller Pflichtbestimmungen

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	25.8	19.8	15.0	40.2	9.3	17.0	33.3	22.2	16.1	6.4
(Durchschnitt)	(22.0)					(19.0)				
Tiefes Einkommen/Kopf	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
	21.2	26.7	11.0	13.0	27.8	7.3	14.3	13.5	12.9	25.0
(Durchschnitt)	(20.0)					(14.6)				

Die etwas höhere Frequenz von inhaltlich generalisierten Pflichtnormen in den grossen und entwickelteren Kantonen (Tab. 7) lässt sich z.B. mit der von Luhmann (14) formulierten Hypothese in Einklang bringen, dass eine höhere gesellschaftliche Komplexität einen höheren Abstraktions- und Universalisierungsgrad des Rechtssystems erzwingt. Mit Sicherheit widerspiegelt sich hier aber einfach die Ausdifferenzierung kantonaler Kompetenznormen (vgl. 2.4.), zu deren Durchsetzung bei den Subeinheiten entsprechend generalisiertere Erwartungs- und Konformitätsbereitschaften erzeugt werden müssen.

2.8 Spezifikation der Adressaten von Handlungserwartungen

Ebenso wie informell verfasste Gruppen oder formale Organisationen können sich auch politisch organisierte Gesellschaftssysteme danach unterscheiden, in welchem Ausmass sie die Allokation von Handlungserwartungen und Verantwortlichkeiten in der sozialen Dimension spezifizieren.

Im Falle der hier betrachteten Organisationsgesetze würde ein geringer Grad an sozialer Spezifizierung beispielsweise in der Tendenz zum Ausdruck kommen, ausschliesslich die beiden generellsten, globalsten Akteure 'Kanton' und 'Gemeinde' als Adressaten für Verhaltensnormen zuzulassen, während bei sehr hoher Spezifikation umgekehrt ausschliesslich klar identifizierte Institutionen und einzelne Rollenträger (z.B. Direktion, Gemeinderat, Gemeindepräsident etc.) zugelassen würden.

Der erste Fall würde einer - cum grano salis - vorwiegend 'feudalen' Form politischer Organisation nahekommen, bei der das umfassende System seine Subsysteme - ähnlich wie früher der Reichskaiser seine Lehensherren - als Enklaven autonomer Machtverwaltung ohne klar definierte Ansatzpunkte für Kontrolle und Sanktionierung in sich toleriert. Der zweite Fall würde einer eher 'bürokratisch' verfassten Herrschaftsform entsprechen, bei der die Zentralverwaltung innerhalb jedes ihrer Subsysteme Inhaber spezifischer Amtsrollen als Träger von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten identifiziert, die in ein präzise steuerbares Gefüge hierarchischer Kontrollen eingefügt werden können.

Um diese überaus bedeutsame Dimension politisch-administrativer Organisation in empirische Termini zu übersetzen, wurde bei jedem der 20 Kantone ermittelt, zu welchen Prozentanteilen sich die vom Kanton an das Gemeindeniveau adressierten Pflichtnormen auf

- die Gemeinde als Globaleinheit
- die Gemeindeversammlung
- den Gemeinderat
- den Gemeindepräsidenten

verteilen.

Zwei Ergebnisse werden deutlich

- 1) Je geringer die Bevölkerung und der Entwicklungsgrad des Kantons, desto höher der Anteil sozial unspezifizierter (d.h. an die Gemeinde als Globaleinheit gerichteten) Pflichten (Tab. 8).
- 2) Symmetrisch dazu nehmen mit zunehmender Kantonsgrösse die an den Gemeinderat (und nicht etwa an die Gemeindeversammlung oder den Präsidenten) gerichteten Handlungserwartungen zu (Tab. 9).

Tabelle 8: Anteil der 'Gemeinde' an allen kommunalen Pflichten

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	36.4	58.1	27.6	15.5	45.4	44.6	42.9	55.2	60.7	13.8
(Durchschnitt)	(36.6)					(43.4)				
	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
Tiefes Einkommen/Kopf	33.3	27.9	21.2	47.9	83.0	40.8	42.8	20.7	38.9	88.9
(Durchschnitt)	(42.7)					(46.4)				

Tabelle 9: Anteil des 'Gemeinderats' an allen kommunalen Pflichten

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	45.5	35.5	33.9	17.2	15.2	41.9	21.2	24.1	17.8	49.2
(Durchschnitt)	(33.0)					(30.8)				
	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
Tiefes Einkommen/Kopf	37.9	44.2	42.4	35.4	6.4	28.6	32.1	37.9	27.8	11.1
(Durchschnitt)	(33.3)					(27.5)				

Aehnlich wie der wachsende Umfang an Pflichtnormen (vgl. Tab. 2) kann wohl auch deren zunehmende Fokussierung auf den Gemeinderat als Ausdruck eines erhöhten Integrationsbedarfs grösserer Kantone (mit einer höheren Anzahl heterogener Gemeinden) bewertet werden: Die höheren Devianzrisiken und die geringere Verlässlichkeit und Spannweite informeller Integrationsmechanismen zwingen dazu, die normative Erwartungsstruktur vermehrt auf eine faktisch wirksame Kontrollstruktur abzustützen, wie sie nur durch klare Identifikation spezifischer Verantwortungsträger verwirklicht werden kann.

Der Verzicht auf solche Spezifikationen setzt eine - in kleineren, überschaubaren Systemen besser realisierbare - Situation voraus, bei der die Konformität mit den formellen Erwartungen entweder ohne Applikation formeller Kontroll- und Sanktionsverfahren gesichert ist, oder bei der es in jedem Einzelfall möglich bleibt, sich ad hoc über die Zurechnung von Verantwortlichkeit zu verständigen und die Ansatzpunkte für Kontrollen danach zu bestimmen.

Ein bedeutsames Korrelat der mit der zunehmenden Kantonsgrösse offensichtlich verknüpften 'Bürokratisierung' besteht sehr wahrscheinlich darin, dass der Gemeinderat - indem er vom umfassenden System her als ein hierarchisches Intermediärorgan aufgebaut wird und als eigentlicher Garant für die Integration der Gemeinde in das kantonale Gesamtsystem fungiert - auch innerhalb der Gemeinde eine homogenere und autoritätsmässig gestärkte Position erhält. Theoretischer formuliert: Die mit zunehmender Bevölkerungsgrösse im Gesamtsystem entstehende Bürokratisierung wird in die Subsysteme induziert und dort in Form einer intrakommunalen 'Oligarchisierung' reproduziert.

Dabei verhindert aber wohl das in der Schweiz auf allen politischen Ebenen stark verankerte Prinzip der 'kollegialen' Führung, dass der Zentralisierungsprozess bis zu seinem natürlichen Endpunkt einer präsidialen Monokratie voranschreiten kann.

2.9 Organisatorische und personelle Kompetenzen

Die Hauptfunktion der Kompetenznormierung besteht normalerweise darin, die sachspezifischen Zuständigkeiten verschiedener Handlungsorgane festzulegen, und damit die Organisationsstruktur des politischen Systems zu konstituieren.

Nun findet aber eine solch unmittelbare, durch gesetzliche Verankerung invariant gesetzte Zuordnung von vorgegebenen Sachaufgaben zu vorgegebenen Handlungsinstanzen überall dort ihre Grenze, wo die zur Bewältigung einer bestimmten Aufgabe adäquateste Organisationsform nicht gut vorausgesehen werden kann: weil mit dem Auftreten neuartiger, nicht ex ante standardisierbarer Problemsituationen gerechnet werden muss, und/oder weil in verschiedenen Sektoren des Systems (oder zu verschiedenen Zeitpunkten) sehr unterschiedliche organisationelle Instrumente zur Verfügung stehen.

In solchen Fällen wird es notwendig, entweder nach dem Konzept der 'Projektorganisation' (15) oder des 'organischen Managements' (16) auf die Formalisierung von Zuständigkeiten zugunsten einer fluiden, permanent modifizierbaren Organisationsform überhaupt zu verzichten oder aber - was für parlamentarisch kontrollierte, zur strukturellen Transparenz verpflichtete öffentliche Verwaltungen gangbarer ist - die Formalisierung der Zuständigkeiten auf einer abstrakteren, weniger sachgebundenen Ebene festzumachen: auf der Ebene von Verfahrens- oder Organisationskompetenzen.

So haben beispielsweise die Kompetenzen

- Kommissionen zu bestellen
- Absprachen zu treffen
- Sitzungen zu veranstalten und Verhandlungen zu führen

die Funktion, das System hinsichtlich der in ihm bestehenden, formell legitimierten Organisationsstruktur auf eine dennoch kontrollierte Art flexibel und transformierbar zu erhalten bzw. je nach Bedarf zusätzliche, normalerweise latent gesetzte organisatorische Mechanismen abrufbar zu halten.

Natürlich ist anzunehmen, dass mit zunehmender Grösse und sozio-ökonomischer Entwicklung eines Kantons die Tendenz zunimmt, die Gemeindekompetenzen in der Form organisatorischer Zuständigkeiten zu fixieren: weil mit einer grösseren Streubreite unvorausehbarer Problemlagen gerechnet werden muss, die Unterschiede in den organisatorischen Instrumenten (z.B. zwischen ruralen und urbanen Gemeinden) grösser sind, und weil schliesslich auch ein grösseres Inventar manipulierbarer Organisationsformen, Delegationsmöglichkeiten etc. zur Verfügung steht.

Die Ergebnisse lassen keinen Zweifel daran, dass insbesondere die gleichzeitig grossen und hoch entwickelten Kantone die Binnenstruktur ihrer Gemeinden stärker in den abstrakteren Termini rein organisatorischer Kompetenzen kodifizieren (Tab. 10).

Tabelle 10: Prozentanteil der organisatorischen Kompetenzen an allen kommunalen Kompetenzen

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	21.4	21.6	22.5	14.8	16.5	21.9	8.1	11.0	10.1	9.7
(Durchschnitt)	(19.4)					(12.2)				
	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
Tiefes Einkommen/Kopf	13.5	13.1	8.4	7.6	23.2	11.1	7.6	10.5	10.7	13.8
(Durchschnitt)	(13.2)					(10.7)				

Spiegelbildlich dazu liefert ein weiteres, noch deutlicheres Ergebnis einen positiven Hinweis für die Neigung der kleineren und ländlicheren Kantone, von einer konkret fixierten, wenig Spielraum für strukturelle Manipulation offenlassenden Gemeindeorganisation auszugehen: nämlich ihre Tendenz, einen grossen Anteil der kommunalen Zuständigkeiten in der Form von Wahlkompetenzen zu definieren (Tab. 11).

Tabelle 11: Prozentanteil der Wahlkompetenzen an allen Gemeindekompetenzen

	grosse Kantone					kleine Kantone				
	ZH	BE	VD	GE	SO	BL	TG	NE	SH	ZG
Hohes Einkommen/Kopf	4.7	3.4	9.8	5.9	4.1	4.9	13.5	18.8	11.8	4.3
(Durchschnitt)	(5.6)					(10.7)				
	SG	LU	TI	FR	GR	SZ	AR	GL	NW	OW
Tiefes Einkommen/Kopf	9.7	29.5	14.6	19.0	1.1	28.9	35.8	12.5	9.9	27.6
(Durchschnitt)	(14.8)					(25.4)				

Die vor allem in den allerkleinsten Kantonen vorherrschende ausführliche Enumeration von zuständigen Wahlbehörden und zu besetzenden Gremien oder Einzelrollen weist darauf hin

- dass die Fixierung einer für alle Gemeinden gültigen Binnenorganisation in den konkreten Termini zu besetzender Rollen möglich ist.

- dass die Allokation von Personal innerhalb dieser vorgegebenen Organisationsstruktur eine besonders zentrale Problematik darstellt, die vorrangig vor vielen anderen Aspekten der Organisation einer elaborierten rechtlichen Normierung unterzogen wird.

Dieses hohe Gewicht auf den Rekrutierungsregeln (das auch in einer gewissen Proliferation von Wählbarkeitsbeschränkungen zum Ausdruck kommt) hängt möglicherweise damit zusammen, dass kleine Kantone (wie andere kleine Sozialsysteme) besonders stark dem Einfluss singulärer Personen ausgesetzt sind und deshalb die rechtliche Normierung als ein Korrektiv verwenden müssen, um

- unkontrollierte, die ohnehin labile Differenzierung der Gewalten erodierende Rollenkumulation zu verhindern
- durch sorgfältig regulierte und legitimierte Prozeduren der Rekrutierung das Risiko zu verringern, dass die 'falschen' Personen - deren Verhalten nach erfolgter Anstellung nur mangelhaft gesteuert werden kann - den Zutritt zum System erhalten.

3. SCHLUSS

Bei dem doppelten Ziel dieser Arbeit, einerseits ein neues forschungstechnisches Instrument in seiner Funktionsweise und Leistungsfähigkeit vorzustellen, und andererseits in einer empirischen Analyse den Spezifitäten eines konkreten Untersuchungsobjektes gerecht zu werden, mussten notwendigerweise zahlreiche Ansprüche unerfüllt bleiben.

Einerseits musste die rechtssoziologische Analyse der Gemeindeorganisation den restriktiven Pfaden einer noch unvollständig ausgereiften Erhebungsmethode folgen, über deren Reichweite und Deutungsmöglichkeiten der Verfasser selbst noch unklare Vorstellungen hat; und andererseits konnten zahlreiche bereits bekannte Möglichkeiten der Operationalisierung von Konzepten und Ueberprüfung von Hypothesen hier nicht zur Sprache kommen, weil sich keine schlüssigen Regularitäten ergaben oder weil sie im Bereich der Gemeindeorganisation keine signifikante Rolle spielen.

Dennoch lassen die relativ deutlichen und theoretisch leicht interpretierbaren Ergebnisse dieses rein exemplarisch zu verstehenden Applikationsversuchs das Vorhaben des Verfassers gerechtfertigt erscheinen, das Kategoriensystem zu verfeinern, auf weitere Sachbereiche rechtlicher Normierung anzuwenden und schliesslich auch für eine Erfassung des historischen Rechtswandels einzusetzen.

Hans Geser
Soziologisches Institut
der Universität Zürich
Wiesenstrasse 9
8008 Zürich

ANMERKUNGEN

- 1) Dies etwa im Unterschied zu den 'prismatischen' Gesellschaftszuständen unterentwickelter Länder, wo sich das formale Rechtssystem teilweise völlig unabhängig von den Möglichkeiten der Implementierung differenziert. Vgl. Riggs F.: *Administration in Developing Countries*. Boston, 1964.
- 2) Vgl. z.B. Schwartz R.D. / Miller J.C.: *Legal Evolution and Societal Complexity*. *American Journal of Sociology*, 70, 1964, S. 159-169.
- 3) Auch die Rechtssoziologie von Niklas Luhmann ist noch - trotz unbestreitbarer Fortschritte im konzeptuellen und theoretischen Instrumentarium - dieser historizistisch-evolutionistischen Tradition verhaftet. Vgl. Luhmann N.: *Rechtssoziologie I/II*. Reinbek bei Hamburg, 1972, insbesondere S. 132 ff.
- 4) Vgl. zu diesen Methoden des 'begrifflich-dogmatischen' und des 'typologisierenden' Rechtsvergleichs: Rotter F.: *Verfassung und sozialer Wandel*. Hamburg, 1974, S. 41f.
- 5) Vgl. z.B. Rödiger J.: *Ueber die Notwendigkeit einer besonderen Logik der Normen*, und Opfermann W.: *Zur Gehaltsbestimmung normativer Strukturen durch kombinatorische Matrizenkalküle*. (beide in: *Rechtstheorie als Grundlagenwissenschaft der Rechtswissenschaft*, Düsseldorf, 1972, S. 163-186, bzw. S. 187-222).
- 6) Vgl. Suhr R.: *Möglichkeiten und Grenzen der Kodifizierung des allgemeinen Teils des schweizerischen Verwaltungsrechts*. Diss. Basel, 1975, S. 18.
- 7) Vgl. z.B. Sawyer J.: *Dimensions of Nations: Size, Wealth and Politics*. *American Journal of Sociology*, 73, 1967, S. 145-172.
- 8) Vgl. Clark F.M.: *Community Structure, Decision Making, Budget Expenditure and Urban Renewal in 51 American Communities*. *American Sociological Review*, 33, 1968, S. 576-593.
- 9) Vgl. Z.B. Haberlandt K.: *Das Wachstum der industriellen Unternehmung*. Neuwied/Berlin, 1970, S. 226, sowie: Bleicher K.: *Zentralisation und Dezentralisation von Aufgaben in der Organisation der Unternehmung*. Berlin, 1966, S. 243.
- 10) Vgl. z.B. Chapin F.St.: *The Growth of Bureaucracy: A Hypothesis*. *American Sociological Review*, 16, 1951, S. 835-836, sowie: Kimberly J.R.: *Organisational Size and the Structural Perspective: A Review, Critique and Proposal*. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1976, S. 592.
- 11) Luhmann N.: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin, 1964, S. 73ff.
- 12) Vgl. zum Verhältnis zwischen Struktur und Prozess: Luhmann N.: *Soziologie als Theorie sozialer Systeme*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 19, 1967, S. 624.
- 13) Vgl. z.B. Kasarda J.D.: *The Structural Implications of Social System Size*. *American Sociological Review*, 39, 1974, S. 19-28.

- 14) Luhmann N.: Rechtssoziologie. op.cit., S. 132 ff.
- 15) Perrow Ch.: A Framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review*, 32, 1967, S. 194-208.
- 16) Burns T./ Stalker G.M.: *The Management of Innovation*. London, 1961.

LITERATUR

- Bleicher K. (1966): *Zentralisation und Dezentralisation von Aufgaben in der Organisation der Unternehmung*. Berlin.
- Burns T., Stalker G.M. (1961): *The Management of Innovation*. London.
- Chapin F.S. (1951): *The Growth of Bureaucracy: a Hypothesis*. *American Sociological Review*, 16, S. 835-836.
- Clark F.M. (1968): *Community Structure, Decision Making, Budget Expenditure and Urban Renewal in 51 American Communities*. *American Sociological Review*, 33, S. 576-593.
- Haberlandt K. (1970): *Das Wachstum der industriellen Unternehmung*. Neuwied/Berlin.
- Kasarda J.D. (1974): *The Structural Implications of Social System Size*. *American Sociological Review*, 39, S. 19-28.
- Kimberly J.R. (1976): *Organizational Size and the Structural Perspective: A Review, Critique and Proposal*. *Administrative Science Quarterly*, 21, S. 571-594.
- Luhmann N. (1964): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin.
- Luhmann N. (1967): *Soziologie als Theorie sozialer Systeme*. *Kölner Zeitschrift für Sozialpsychologie und Soziologie*, 19, S. 618ff.
- Luhmann N. (1972): *Rechtssoziologie I/II*. Reinbek bei Hamburg.
- Perrow Ch. (1967): *A Framework for the Comparative Analysis of Organizations*. *American Sociological Review*, 32, S. 194-208.
- Riggs F. (1964): *Administration in Developing Countries*. Boston.
- Roedig J. (1972): *Ueber die Notwendigkeit einer besonderen Logik der Normen*. In: *Rechtstheorie als Grundlagenwissenschaft der Rechtswissenschaft*, Düsseldorf, S. 163-186.
- Rotter F. (1974): *Verfassung und sozialer Wandel*. Hamburg.
- Sawyer J. (1967): *Dimensions of Nations: Size, Wealth and Politics*. *American Journal of Sociology*, 73, S. 145-171.
- Schwartz R.D., Miller J.C. (1964): *Legal Evolution and Societal Complexity*. *American Journal of Sociology*, 70, S. 159-169.
- Suhr R. (1975): *Möglichkeiten und Grenzen der Kodifizierung des allgemeinen Teils des schweizerischen Verwaltungsrechts*. Diss. Basel.

