

Wie viele Gemeinden hat ein Land – und warum?

ANSICHTEN

Rudolf Stichweh,
 Luzern



Die gegenwärtige Welt kennt Länder sehr unterschiedlicher Bevölkerungsgrösse. Die Volksrepublik China weist derzeit 1,330 Milliarden Einwohner auf; das kleinste Mitglied der Vereinten Nationen, der pazifische Inselstaat Tuvalu, hat mit 12 000 Einwohnern nur 1/100 000stel der chinesischen Bevölkerungsgrösse. Für die Bildung und die Neubildung von Staaten ist vermutlich die Homogenität oder die innere Verschiedenheit der Bevölkerung des Landes eine wichtige Bestimmungsgrösse. Religiöse, sprachliche, ethnische und auch wirtschaftliche Unterschiede der Bevölkerung können für einen Staat zum entscheidenden Problem werden und die Abspaltung und die Neubildung von Staaten begünstigen. Man kann dies gut in der Welt nach dem Zweiten Weltkrieg sehen. Diese sechzig Jahre waren historisch gesehen relativ friedlich, sodass Staaten auch ohne umfangreiches Militär zurechtkamen, und sie waren durch Freihandel geprägt, sodass Wohlstand nicht von einem grossen Binnenmarkt abhing. Unter diesen Bedingungen hat die Zahl der Staaten sich in sechzig Jahren verdreifacht, und es haben kleine Länder mit relativ homogener Bevölkerung an Bedeutung gewonnen. Die meisten Länder mit ausgeprägter Wohlfahrt und hoher Lebensqualität verzeichnen heute weniger als 10 Millionen Einwohner.

Innerhalb von Staaten wiederholt sich das gerade beschriebene Phänomen ein weiteres Mal. In Staaten kann es grosse oder kleine Städte geben, kann die Zahl der einigermaßen selbstständigen Gemeinden eine grosse oder eine kleine Zahl sein. Belgien, ein Land mit 10,5 Millionen Einwohnern, hat 589 Gemeinden (bei der

Gründung Belgiens 1830 waren es 2739); in Deutschland (82 Millionen Einwohner) sind es zirka 12 300 Gemeinden, und in der Schweiz (7,7 Millionen Einwohner) gibt es die erstaunliche Zahl von 2636 Gemeinden, die sich seit mehr als 150 Jahren (1850 waren es 3205) bemerkenswert wenig verändert hat. Erneut scheint neben vielfältigen anderen Faktoren die Frage der Homogenität oder Verschiedenheit der Bevölkerung und die Frage, wie man auf der Ebene der regionalen politischen Einheiten mit Verschiedenheiten umgeht, eine wichtige Rolle zu spielen.

Die Schweiz könnte ähnlich und stärker noch als Belgien ein Land sein, das durch Konflikte geprägt wird, die auf regionale, sprachliche, religiöse und wirtschaftliche Unterschiede zurückgehen. Die bemerkenswerten ethnisch-kulturelle Homogenität, die einer der Hintergründe des Aufstiegs der gleichfalls kleinen skandinavischen Länder ist, fehlt in der Schweiz. Die Lösung, die die Schweiz gefunden hat, besteht offensichtlich in einem Grad politischer Dezentralisierung, der im Vergleich mit anderen Ländern der Welt ungewöhnlich ist und am ehesten noch den Vereinigten Staaten ähnelt. Und «Dezentralisierung» meint hier neben der Ebene der 26 Kantone die grosse Vielfalt der Gemeinden, die sich innerhalb eines jeden Kantons auch jeweils verschieden darstellt.

Warum ist die Homogenität innerhalb relativ kleiner Gemeinden attraktiv? Zunächst einmal beschränkt man die Kreise der Interaktion auf andere, denen man sich nahe fühlt. Das kann durchaus fremdenfeindlich wirken; kann andererseits problemlos Fremde einschliessen, die man lokal kennen gelernt hat. Zweitens vermeidet man das Treffen von Entscheidungen zusammen mit anderen, bei denen man andere politische Präferenzen vermutet, als man sie selbst für sich gebildet hat. Und drittens beschränkt man ökonomische Umverteilungen, so weit sie über die Gemeindeebene hinausgehen. Reichtum ist in der Gemeinde



vielleicht sichtbar, kommt dieser dank lokaler Besteuerung aber auch zugute, und er muss nicht mit beliebigen anderen geteilt werden.

Strukturen dieses Typs – ich benutze Untersuchungen, wie sie unter anderem Alberto Alesina in zwei hochinteressanten Büchern vorgelegt hat (The Size of Nations, 2003; Fighting Poverty in the US and Europe, 2004) – haben Kosten für diejenigen, die in ihnen leben. In kleinen Gemeinden wird man auf Infrastrukturen verzichten müssen, die zu kostspielig und zu komplex sind, als dass eine kleine Gemeinde und ihre politische Verwaltung sie erarbeiten könnte. Dafür gibt es verschiedene Lösungen: Man kann auf einzelne Grossstädte im Umfeld setzen und diesen für ihre Leistungen etwas zahlen; man kann im Verbund von Gemeinden etwas zu tun versuchen, was man alleine nicht kann. Und man kann mit vereinzelt zusammengeschlossenen handlungsfähigen Grössenordnungen zu erreichen versuchen. In Letzteren liegt der Grund für etwas, was jeder

leicht sieht: Während die Zahl von selbstständigen Staaten – und damit auch von kleinen Staaten – in der Welt zunimmt, gibt es zurzeit wohl kein Land in der Welt, in dem die Zahl der Gemeinden zunähme. Insofern unterstellt unsere eingangsgestellte Frage – «Wie viele Gemeinden gibt es in einem Land – und warum?» – nicht, dass es in absehbarer Zeit irgendwo in der Welt mehr Gemeinden werden könnten. Aber sie unterstellt, dass Regionen und Länder sich dauerhaft darin unterscheiden werden, was sie für die für sie angemessenen Grössenordnungen politischen Regierens halten.

HINWEIS

► Rudolf Stichweh lehrt Soziologie an der Universität Luzern. Arbeitsgebiete sind die Theorie der Weltgesellschaft, die Theorie der soziokulturellen Evolution und die Entwicklung der Wissenschaft und der Universitäten. Er äussert hier seine freie Meinung. Diese muss nicht mit derjenigen der Redaktion übereinstimmen. ◀