

Pascal Reist

**Schweizer Agglomerationen
im institutionellen Wandel**

**Ein Beitrag zur Entstehung inter-
kommunaler Kooperationsformen**

KPM-Schriftenreihe Nr. 34

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public
Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Reto Steiner

Pascal Reist

Schweizer Agglomerationen im institutionellen Wandel

**Ein Beitrag zur Entstehung inter-
kommunaler Kooperationsformen**

KPM-Verlag
Bern

Lizentiatsarbeit, eingereicht bei Prof. Dr. Reto Steiner und
Prof. Dr. Wolf Linder der Universität Bern.

Pascal Reist, lic. rer. soc. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Kompetenzzentrum für Public Management der Universität
Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schweizer Agglomerationen im institutionellen Wandel
Ein Beitrag zur Entstehung interkommunaler
Kooperationsformen
Pascal Reist
Bern 2009
ISBN 978-3-906798-33-2

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2009 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags
ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Problemstellung.....	5
3	Lösungsansätze	15
3.1	Debatte der Metropolitan Governance.....	15
3.1.1	Metropolitan Reform Tradition	15
3.1.2	Public Choice Perspektive	16
3.1.3	New Regionalism.....	17
3.2	Interkommunale Kooperationsformen.....	19
3.2.1	Akteurskonstellation	21
3.2.2	Umfang der Aktivitäten.....	22
3.2.3	Organisationsstrukturen	23
3.2.4	Stufenmodelle und Gemeindezusammenschlüsse	24
3.2.5	IKZ und FOCJ.....	32
3.2.6	Netzwerkansätze	36
4	Theoretischer Hintergrund	39
4.1	Rational Choice Institutionalismus	41
4.2	Der Akteurzentrierte Institutionalismus – Analytischer Hintergrund..	44
4.3	Die Elemente des Akteurzentrierten Institutionalismus.....	46
4.3.1	Institutioneller Kontext.....	47
4.3.2	Akteure	48
4.3.3	Akteurskonstellation	50
4.3.4	Interaktionsformen	50
4.4	Spieltheoretische Analyse horizontaler Gemeindekooperationen ..	58
4.4.1	Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus	58
4.4.2	Interaktion zwischen zwei kommunalen Akteuren.....	60
4.4.3	Interaktion zwischen einem kommunalen Akteur und dem Kanton	62
4.4.4	Schlussfolgerung.....	70

4.5 Anwendung der Theorie und daraus abgeleitete Hypothesen	72
4.5.1 Institutioneller Kontext – externe Anreize des Kantons	75
4.5.2 Institutioneller Kontext - Pfadabhängigkeit.....	75
4.5.3 Institutioneller Kontext - Disparität.....	76
4.5.4 Akteursebene – Veränderung und Zustand der Gemeinde- situation	77
4.5.5 Kontrollvariablen.....	79
5 Empirisches Vorgehen	81
5.1 Test der Hypothesen auf Stufenmodelle.....	81
5.1.1 Bestimmung der Variablen	81
5.1.2 Test der Gruppenunterschiede	86
5.1.3 Einfluss der Variablen auf die Gruppenzugehörigkeit.....	88
5.1.4 Interpretation der Ergebnisse.....	93
5.2 Test der Hypothesen auf Gemeindefusionen.....	95
5.2.1 Bestimmung der Variablen	95
5.2.2 Test der Gruppenunterschiede	96
5.2.3 Einfluss der Variablen auf die Gruppenzugehörigkeit.....	98
5.2.4 Interpretation der Ergebnisse.....	100
5.3 Test der Hypothesen auf IKZ im Sozialbereich.....	101
5.3.1 Bestimmung der Variablen	101
5.3.2 Test der Gruppenunterschiede	103
5.3.3 Einfluss der Variablen auf die Gruppenzugehörigkeit.....	104
5.3.4 Interpretation der Ergebnisse.....	107
6 Fazit	109
7 Literaturverzeichnis	117
8 Anhang	127

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zentrumslasten und Segregationsprozesse in den schweizerischen Agglomerationen.....	14
Tabelle 2: Soziokulturelle Unterschiede in den schweizerischen Agglomerationen.....	14
Tabelle 3: Übersicht «stufenmodellähnlicher» Organisationsformen in den schweizerischen Agglomerationen: Inhalte und Anzahl beteiligter Gemeinden	28
Tabelle 4: Gemeinderückgang in den schweizerischen Agglomerationen zwischen 1850 und 2011	32
Tabelle 5: IKZ in den schweizerischen Agglomerationen. Durchschnittliche Anzahl Bereiche pro Agglomerationsgemeinde ..	34
Tabelle 6: Übersicht der Variablen für die Analyse der Entstehung «stufenmodellähnlicher» Organisationsformen in den Agglomerationsgemeinden.....	85
Tabelle 7: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an Stufenmodellen	92
Tabelle 8: Logistische Regression – «Stepwise-Model». Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an Stufenmodellen	93
Tabelle 9: Übersicht der Variablen für die Analyse von Fusionen in den Agglomerationsgemeinden	96
Tabelle 10: Logistische Regression für «Rare Events». Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an Fusionen	100
Tabelle 11: Übersicht der Variablen für die Analyse von IKZ im Sozialbereich in den Agglomerationsgemeinden	103
Tabelle 12: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ im Sozialbereich.....	106

Tabelle 13: Logistische Regression – «Stepwise-Model». Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ im Sozialbereich	106
Tabelle 14: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Agglomerationsgemeinden innerhalb von Kantonen, welche eine aktive Agglomerationsstrategie verfolgen.....	127
Tabelle 15: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Agglomerationsgemeinden innerhalb von Kantonen, welche Fusionsvorhaben ein hohes Gewicht beimessen und diese finanziell unterstützen.....	128
Tabelle 16: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ im Sozialbereich	129
Tabelle 17: Logistische Regression – «Stepwise-Model». Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ im Sozialbereich	129
Tabelle 18: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Gemeinden innerhalb von Kantonen, welche IKZ im Sozialbereich ein hohes Gewicht beimessen	130
Tabelle 19: Lineare Regression. Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ allgemein.....	131
Tabelle 20: Einfluss der kantonalen Politik. Beteiligung der schweizerischen Agglomerationsgemeinden an Stufenmodellen, Fusionen, IKZ allgemein und IKZ im Sozialbereich	134

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Akteurskonstellationen in horizontalen Kooperationsformen unter Agglomerationsgemeinden	22
Abbildung 2: Umfang der Aktivitäten in horizontalen Kooperationsformen unter Agglomerationsgemeinden	23
Abbildung 3: Organisationsstruktur der verschiedenen Metropolitan Governance Formen.....	24
Abbildung 4: Das analytische Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus.....	47
Abbildung 5: Die vier archetypischen Mixed-Motive-Spiele	51
Abbildung 6: Fokus der spieltheoretischen Untersuchung zu der Beteiligung von Agglomerationsgemeinden an interkommunalen Kooperationsformen.....	58
Abbildung 7: Spielmatrix für die Interaktion zwischen zwei kommunalen Akteuren bei einer horizontalen Gemeindekooperation ...	62
Abbildung 8: Distributives Bargaining zwischen der kommunalen und der überkommunalen Ebene für eine horizontale Gemeindekooperation.....	65
Abbildung 9: Positive Koordination zwischen der kommunalen und der überkommunalen Ebene für eine horizontale Gemeindekooperation.....	68
Abbildung 10: Spielmatrix für die Interaktion zwischen der kommunalen und der überkommunalen Ebene bei einer horizontalen Gemeindekooperation.....	70
Abbildung 11: Fokus der empirischen Untersuchung zu der Entstehung horizontaler Gemeindekooperationen.....	74

- Abbildung 12: Vergleich normierter Mittelwerte möglicher Einflussvariablen zwischen Agglomerationsgemeinden, welche sich an Stufenmodellen beteiligen resp. nicht beteiligen... 87
- Abbildung 13: Vergleich normierter Mittelwerte möglicher Einflussvariablen zwischen Agglomerationsgemeinden, welche sich an Fusionen beteiligen resp. nicht beteiligen 97
- Abbildung 14: Vergleich normierter Mittelwerte möglicher Einflussvariablen zwischen Agglomerationsgemeinden, welche sich an IKZ im Sozialbereich beteiligen resp. nicht beteiligen..... 104

1 Einleitung

Die Schweiz ist ein urbanes Land. Durch die Tertiarisierung der Wirtschaft haben sich die wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten zunehmend in die Agglomerationen verlegt und sie damit in ihrer Attraktivität als bevorzugte Produktionsstandorte und Lebensräume bestärkt. In 50 Agglomerationen leben heute in knapp 1'000 Gemeinden rund drei Viertel der schweizerischen Bevölkerung.

Diese Räume überlagern die stark fragmentierte Staatsstruktur basierend auf kleinen kommunalen Einheiten mit hoher Autonomie, was sowohl aus finanzwissenschaftlicher, wie auch aus sozialgeografischer Perspektive einen Handlungsbedarf auslöst: Nicht nur liegt aufgrund der zu kleinen Nachfrage der Radius verschiedener kommunal hergestellter Güter unter der optimalen Grösse, auch stimmen – durch die hohe Mobilität der Bevölkerung innerhalb dieser Räume – in zahlreichen Fällen die Nutzniesser öffentlicher Leistungen nicht mit ihren Kosten- und Entscheidungsträgern überein. Hinzu kommen Entmischungsprozesse der Bevölkerung, welche die Disparitäten zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften einer Agglomeration verstärken und Stadt-Land-Konflikte zwischen der Kernstadt und ihren umliegenden Gemeinden auslösen können. Nicht zuletzt führt die zunehmende Mobilität zu einer Zersiedelung des ehemals ländlichen Raumes, wodurch attraktive Naherholungsgebiete in Gefahr sind zerstört zu werden.

Als Konsequenz ist die Politik gezwungen neue Formen der räumlichen Organisation von Politik und Verwaltung zu finden, die besser auf die funktionsspezifischen Raumstrukturen zu reagieren vermögen. Die Herausforderung dieses Unterfangens liegt darin, dass sich die Agglomeration als «lost dimension in Swiss federalism» (Linder 1994: 77) weitgehend einer politischen Steuerung entzieht und damit auf die Freiwilligkeit der einzelnen Agglomerationsgemeinden angewiesen ist.

Vor diesem Hintergrund untersucht diese Arbeit die Determinanten, welche in den Schweizer Agglomerationsgemeinden die Entstehung freiwilli-

ger interkommunaler Kooperationsformen bestimmen. Die Motivation hierzu liegt in der Feststellung, dass zahlreiche wissenschaftliche Beiträge der Frage nachgehen, wie eine optimale Agglomerationspolitik entsprechend auszugestalten ist (vgl. Kapitel 3), die Hintergründe der tatsächlich umgesetzten Politik bisher jedoch eher am Rande erforscht wurden. Zu nennen sind für die Schweiz etwa der Beitrag «Governing without government» von Kübler, Sager und Schwab (Kübler et. al 2005: 169ff). Diese Feststellung ist insofern von Relevanz, als dass bspw. Heinz (2000: 7) gestützt auf eine umfassende Untersuchung über internationale Erfahrungen darauf hinweist, dass die vorgeschlagenen umfassenden Reformvorschläge nur selten in die Praxis umgesetzt werden. Daraus lässt sich ableiten, dass erfolgreiche Eingriffe in die aktuelle Agglomerationspolitik nicht nur eine Auseinandersetzung mit theoretisch sinnvollen Modellen voraussetzen, sondern auch mit den Ursachen der zu beobachtenden Begebenheiten. Im Zentrum dieser Arbeit steht damit eine deskriptiv-analytische Betrachtung der existierenden Schweizer Agglomerationspolitik am Beispiel horizontaler Gemeindekooperation, mit dem Ziel, die Mechanismen hinter diesen freiwilligen Kooperationsbeziehungen besser zu verstehen. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei im Hinblick auf die Praxis auf der Rolle der Unterstützung übergeordneter Regierungsebenen.

Auf theoretischer Ebene folgt dieser Beitrag dem Rational Choice Institutionalismus und trägt hiermit der Feststellung von Feiock Rechnung, dass «to date there has not been a systematic test of institutional collective action explanations for the emergence of voluntary regional governance» (Feiock 2007: 58). Daraus folgt als theoretisches Ziel ein verbessertes Verständnis kollektiver Handlungsabläufe während eines Wandels von Institutionen, am Beispiel freiwilliger Kooperationsformen unter Agglomerationsgemeinden.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in sechs Kapitel. Im Anschluss an die Einleitung, folgt eine Übersicht der Agglomerationsproblematik, welche sich zusätzlich mit der praktischen Relevanz für die Situation in der

Schweiz auseinandersetzt (Kapitel 2). Im folgenden Kapitel 3 werden anhand der drei zentralen Schulen der Metropolitan Governance, der «Metropolitan Reform Tradition», dem «Public Choice Ansatz» sowie dem Ansatz des «New Regionalism» mögliche Lösungsvorschläge diskutiert und eine Übersicht der zu beobachtenden horizontalen Kooperationsformen unter den Schweizer Agglomerationsgemeinden präsentiert. Das Kapitel 4 widmet sich der Theorie des Rational Choice Institutionalismus und dem Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus, aus welchen sich die zu prüfenden Hypothesen ableiten. Getestet werden diese auf quantitativer Ebene in Kapitel 5 anhand bi- und multivariater Analysen für Kooperationsmodelle mit stufenmodellähnlichen Strukturen, Gemeindefusionen sowie für herkömmliche interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbereich. Das Fazit in Kapitel 6 diskutiert die Befunde und stellt diese in einen allgemeineren Zusammenhang: Zentral für sämtliche der untersuchten Kooperationsformen sind die Anreizmechanismen der Kantone. Zusammen mit der nationalen Anreizpolitik in Form von unterstützten Agglomerationsprogrammen im Bereich Siedlung und Verkehr sowie den breiter gefassten Modellvorhaben stellen sie eine tragende Säule für Kooperationsvorhaben dar. Für Modelle, welche sich über eine Vielzahl von Agglomerationsgemeinden erstrecken und sich auf mehrere Aufgabenbereiche fokussieren kann zudem nachgewiesen werden, dass häufige interkommunale Zusammenarbeit in der Vergangenheit und ein finanzieller Problemdruck die Beteiligung der Gemeinden an diesen Modellen tendenziell begünstigt, während vorhandene Disparitäten in der Leistungserbringung und im soziokulturellen Umfeld eher einen hemmenden Faktor darstellen. Daneben kommt es umso häufiger zu interkommunaler Zusammenarbeit im Sozialbereich, je eher eine Gemeinde hier mit erreichten oder überschrittenen Leistungsgrenzen konfrontiert war.

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass interkommunale Kooperationsformen in Agglomerationen, trotz der Vetomöglichkeit der beteiligten Gemeinden, zu einem wichtigen Teil von den Bestrebungen der Kantone abhängig sind. Beispiele für eine erfolgreiche Initiative der Kantone sind neben zahlreichen IKZ-Vorhaben sowohl die errichteten stufenmodellähn-

lichen Strukturen in den Agglomerationen der Kantone Bern, Genf oder Neuenburg, als auch die Fusionsprojekte unter Agglomerationsgemeinden in den Kantonen Freiburg und Tessin.

2 Problemstellung

Darstellung

Die Schweiz ist ein urbanes Land. Der Prozess der Urbanisierung, ausgehend von wirtschaftlichen und demografischen Wachstumsimpulsen der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert und verstärkt durch die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und der zunehmenden Trennung von Wohnen und Arbeiten nach dem zweiten Weltkrieg, hat zu einer anhaltenden Ausdehnung des städtischen Raumes hinweg über historische Gebietsabgrenzungen geführt (Kübler 2003: 535). Dieses Ballungsgebiet, das sich über die Grenzen mehrerer lokaler, kantonaler, teilweise auch nationaler Gebietskörperschaften erstreckt, wuchs in der Schweiz allein zwischen 1980 und 2000 von knapp 4'500 km² um mehr als das Doppelte auf über 9'000 km² an (Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2003). Gleichzeitig haben sich durch die Tertiarisierung der Wirtschaft die wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten zunehmend in die Agglomerationen verlegt und sie damit in ihrer Attraktivität als bevorzugte Produktionsstandorte und Lebensräume bestärkt (Bundesrat (BR) 2001: 7). Entsprechend deutlich nahm die Bevölkerung in besagtem Zeitraum von knapp 4 Millionen auf 5.3 Millionen zu. (ARE 2003).

Definition Agglomeration

Agglomerationen werden in der Schweiz definiert als baulich und funktional zusammenhängende Räume mit insgesamt mindestens 20'000 Einwohnern. Sie charakterisieren sich durch eine oder zwei Kernstädte, um welche sich in der Regel mehrere Kernzonengemeinden und weitere funktional angeschlossene Gemeinden gruppieren (Schuler / Joye 1997; Bundesamt für Statistik (BFS) 2005a). Gegenüber dem ländlichen Raum heben sie sich durch ihre Pendlerverflechtung, den baulichen Zusammenhang, ihre Arbeitsplatzdichte, ihre Wirtschaftsstruktur und ihre Bevölkerungsentwicklung ab. Zwischen den verschiedenen Agglomerationen finden sich gewichtige Grössenunterschiede. Entsprechend heterogen präsentiert sich deren Situation. Im Fokus der Wissenschaft standen in

jüngerer Zeit hauptsächlich die grossen urbanen Räume um die grössten Schweizer Städte, welche als Metropolitanräume mehrere Agglomerationen umfassen. Die Einheit Agglomeration wurde bis anhin nur sporadisch untersucht. Innerhalb der Agglomerationsgemeinden unterscheidet das Bundesamt für Statistik im Wesentlichen zwischen Kernstädten, sub- und periurbanen Gemeinden. Letztere unterscheiden sich von ersteren durch deren lockerere Bauweise.

Wirtschaftsraum

Als Wirtschaftsraum liegt der Vorteil der Agglomerationen gegenüber den ländlichen Regionen vielfach in der höheren Verfügbarkeit, der für die Wirtschaftakteure erforderlichen Infrastruktur und einer grösseren Nähe zum Marktgeschehen und damit zu den Kunden und Lieferanten. Die räumliche Konzentration führt idealerweise zu Kooperationsbeziehungen zwischen Produktions- und Dienstleistungsbetrieben, welche als «Cluster» (Porter 1990) die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Ballungsräume fördern. Durch die Intensivierung des globalen, nationalen oder überregionalen Standortwettbewerbs werden die kostensenkenden Spezialisierungs- und Kooperationsvorteile tendenziell wichtiger. Damit wird die Agglomeration in ihrer Bedeutung als Wirtschaftsraum bestärkt (vgl. Benz / Fürst: 2003: 19; Le Galès 1998: 489). Durch die enge Verflechtung der Gebietskörperschaften innerhalb einer Agglomeration entsteht eine hohe wirtschaftliche Abhängigkeit der gesamten Agglomeration von den Unternehmen der Kernstadt oder der an diese angeschlossenen Gürtelgemeinden (Feiock 2007: 55).

Lebensraum

Agglomerationen werden zunehmend zu Räumen der verdichteten Sozialbeziehungen und der Identitätsbildung (vgl. Benz / Fürst: 2003: 19). Im Unterschied zu den ländlichen Gebieten charakterisieren sie sich durch das räumliche Zusammenwachsen von Ortschaften, durch ein grösseres und differenzierteres Angebot an Arbeitsplätzen und Wohnflächen, aber auch durch eine ausgebautere Konsum- Freizeit- und Verkehrsinfrastruktur.

tur (BFS 2005b: 17). Das dichtere Angebot zusammen mit der vereinfachten Überwindung räumlicher Distanzen vergrössert für die Aktivitäten Wohnen, Arbeiten, Konsum und Freizeit die Optionsvielfalt. Damit spielen sich diese weitgehend unabhängig der institutionellen Grenzen ab. Diese funktionale Entmischung widerspiegelt sich in einem dichten Netz an Pendlerströmen: Die Kernstädte sind mit ihren ausgebauten Infrastrukturen Anziehungspunkte für ganze Agglomerationen. Firmenstandorte, Einkaufs- oder Freizeitzentren finden sich oftmals auch in zentrumsnahen Gemeinden. Randgemeinden und ehemals ländliche Gemeinden entwickeln sich zu typischen Wohnstandorten der Mittel- und Oberschicht, da hier die Lebensqualität höher ist und die Wohnsituation mehr mit den individuellen Bedürfnissen übereinstimmt.

Einhergehend mit der hohen Mobilität überlagert die Agglomeration als Wirtschafts- und Lebensraum die stark fragmentierte Staatsstruktur basierend auf kleinen kommunalen Einheiten mit hoher Autonomie in zunehmendem Masse (Blöchlinger 2005). Daraus lassen sich für den urbanen Raum drei zentrale Problemfelder ableiten.

Finanzwissenschaftliche Problematik: Skalen- und Spillovereffekte

Unabhängig der Mobilität der Bevölkerung führt die fragmentierte Raumstruktur in verschiedenen Politikfeldern zu ungenutzten Skaleneffekten. Skaleneffekte sind das Resultat von fallenden Durchschnittskosten bei einer Produktionssteigerung eines Gutes. Oftmals werden öffentliche Güter in einer Gemeinde unterhalb ihrer optimalen Grösse hergestellt, da die Nachfrage innerhalb der Gemeindegrenzen zu klein ist. Die optimale Grösse eines öffentlichen Gutes kann sich je nach Politikfeld beträchtlich unterscheiden. Wie gross diese Unterschiede in der Realität sind, bleibt in der Regel ungewiss. Aufgrund der spezifischen Kontexte möglicher Vergleichsräume sind sie schwierig zu messen (Dafflon 1999: 3).

Die Kombination aus der fragmentierten Raumstruktur und der hohen Mobilität der Bevölkerung führt zu einer verunmöglichten Abgrenzung der Adressaten staatlicher Leistungen. Obwohl das Territorium einer Ge-

meinde nicht primär nur als Lebensraum seiner Wohnbevölkerung, sondern ebenso als Arbeit-, Konsum- oder Freizeitort einer «auswärtigen Klientel» betrachtet werden muss, ist die Gemeinde für eine Vielzahl der darauf angebotenen öffentlichen Leistungen alleine zuständig und verwaltet einen entsprechend hohen Anteil an Steuereinnahmen. Diese stammen zum grössten Teil von seiner Wohnbevölkerung und den hier niedergelassenen Firmen. Die Arbeits-, Konsum und Freizeitpendler profitieren, ohne zu bezahlen. Das finanzwissenschaftliche Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, welches die Übereinstimmung von Nutzniessern, Kosten- und Entscheidungsträgern verlangt, kommt dadurch für eine Vielzahl von Politikbereichen nur mangelhaft zum tragen. Die Folgen sind Spillovers und damit entsprechende Wohlfahrtsverluste (Frey 1997). Betroffen von dieser Konstellation ist insbesondere die Kernstadt, welche ihre Dienstleistungen für Bereiche wie Kultur, Sport, Bildung, Gesundheit, Transport oder Sicherheit sowie die für einen Wirtschaftsplatz nötige Infrastruktur prinzipiell für eine ganze Agglomeration bereitstellt und unterhält, obwohl sie dafür zu weiten Teilen selber aufkommen muss (Buchanan 1970; Oates 1972; für die Schweiz: BR 1999; Kübler et al. 2005: 171f). Gelingt es der Kernstadt nicht das nachgefragte Dienstleistungs-niveau aufrecht zu erhalten, leidet darunter die ganze Agglomeration (Dierner et al. 2005). Das Ausbleiben der fiskalischen Äquivalenz führt im Weiteren zu einem Ausschluss von politischen Entscheidungen der pendelnden Bürger, die ihren Arbeitsort betreffen. Obwohl sie dort einen wesentlichen Teil ihres Lebens verbringen, sind die demokratischen Rechte ausschliesslich an den Wohnort gebunden (Kübler 2003: 536).

Sozialgeografische Problematik: Segregation und Zersiedelung

Als Segregation wird der Vorgang der räumlichen Entmischung der Wohnbevölkerung innerhalb eines Gebietes bezeichnet. Segregation basiert zum einen auf räumlichen Unterschieden von Wohnungsangebot und Standortqualitäten und zum anderen auf unterschiedlichen Präferenzen und Restriktionen der Wohnungsnachfragenden. Die Segregation gewinnt mit dem anhaltenden Wachstum der Mobilität an Bedeutung,

denn die Entmischungsprozesse finden dadurch in immer grösseren Räumen statt. Durch die kleinräumige Gebietsstruktur werden soziale Disparitäten nicht durch einen institutionellen Rahmen abgefangen, sondern vielmehr durch institutionelle Unterschiede verstärkt (BFS 2005b: 17). Während viele Kernstadtbewohnerinnen und -bewohner ein urbanes Umfeld bewusst ausgewählt haben, droht die Urbanisierung in den anliegenden Agglomerationsgürteln verstärkt Abwehrreflexe zu mobilisieren, da sie das in der Tradition verankerte Bild der Heimat in Frage stellt. Eine Folge dieses Segregationsprozesses ist das Aufkommen einer neuen politischen Stadt-Land Konfliktlinie (Rokkan / Lipset 1967), welche die Kernstädte sowie die sub- und periurbanen Zonen voneinander trennt. Kübler, Sager und Schwab sprechen in Betrachtung der schweizerischen Metropolitanregionen von linksorientierten Kernstädten, national-konservativ geprägten suburbanen Gemeinden und wirtschaftsliberalen periurbanen Gemeinden (vgl. Kübler et al. 2005: 171ff).

Die zunehmende Mobilität führt nicht nur zu einer erhöhten Segregation. Ein weiteres und damit eng verbundenes Problem ist die Zersiedelung: ländliche Gemeinden gelangen zunehmend ins Einzugsgebiet der benachbarten Städte. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE 2005: 31) spricht für den Zeitraum von 1979 bis 1997 von einer Ausdehnung der Siedlungsfläche um 32'700 ha, was fast einem Quadratmeter pro Sekunde entspricht. Allein auf den Bau von Einfamilienhäusern sind etwa 32 Prozent des Siedlungsflächenwachstums zurückzuführen – hauptsächlich auf Kosten der Landwirtschaft. Wichtige Gründe für die Zersiedelung sind in der dezentral ausgelegten staatlichen Raumordnungs- und Verkehrspolitik aber vor allem auch in der hohen Autonomie in bau- und raumplanungstechnischen Fragen der einzelnen Gemeinden zu suchen (Diener et al. 2005, Blöchliger 2005). Die Konsequenz dieses Prozesses bringt Loderer gut auf den Punkt: «Mit dem Dickwerden entstand etwas Neues, für das wir noch keinen Namen haben. Von Autobahnen durchädert, von Schnell- und Kantonsstrassen durchfurcht, von Eisenbahnen zerschnitten entstand ein wild gewürfeltes Durcheinander, das den Gesetzen des Marktes und der gelenkten Willkür der Bauzonen gehorcht: Die

Verbrauchsschweiz. Sie sieht aus wie ein grünes Leopardenfell» (Loderer 2007). Dieser sich verdichtende Siedlungsbrei (Blöchliger 2005) streckt sich mit einem Ausläufer nach Basel und dem Einzugsgebiet von Mailand im Südtessin, vom Boden- zum Genfersee und führt zu einer zunehmenden Zerstörung von Naherholungsgebieten (Loderer 2007). Damit nagt die Zersiedelung an der Attraktivität des Städtischen. Die Schweiz wird zwar nicht kollabieren, doch wird sie zunehmend «zu einem Kanton Aargau von Europa reprovinzialisiert» (Diener et al. 2005: 149).

Probleme: Politik

Für die Politik in den schweizerischen Agglomerationen birgt sich durch diese Entwicklungen die zentrale Herausforderung, dass sie weitgehend in einer fragmentierten institutionellen Struktur des 19. Jahrhunderts (Blöchliger 2005), auf die genannten heutigen finanzwissenschaftlichen und sozialgeografischen Probleme reagieren können muss. Als Konsequenz ist sie gezwungen, neue Formen der räumlichen Organisation von Politik und Verwaltung zu finden, welche im Stande sind, auf die funktionspezifischen Raumstrukturen zu reagieren (vgl. Benz / Fürst 2003: 20).

Die erfolgreiche Zukunft einer Agglomeration hängt bis zu einem gewissen Grad von einer Regierungsfähigkeit ab, die es vermag die öffentlichen Infrastrukturleistungen zu koordinieren und wo nötig zu kanalisieren. Betroffen davon sind etwa die Bereitstellung ausgebauter Transport- und Kommunikationsnetzwerke, attraktive Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie einer schlagkräftigen Wirtschaftsförderung (Kübler et al. 2005). Verlangt sind jedoch auch reaktive Eingriffe, welche auf die Folgen der ausgelösten Dynamiken zielen (BFS 2005b: 16). Die Agglomerationspolitik muss fähig sein, im Sinne einer dauerhaften Entwicklung, wirtschaftliche, soziale, ökologische und kulturelle Ziele in Einklang zu bringen (Benz 2001).

Die Schwierigkeit liegt darin, dass sich Agglomerationen in einem Raum fernab politisch-administrativer Grenzen ausbreiten und sich damit agglomerationsübergreifenden Prozesse weitgehend einer politischen Steu-

erung entziehen. Trotz ihrer lokalen, kantonalen aber auch nationalen Auswirkungen, können sie von den entsprechenden politischen Ebenen nicht direkt beeinflusst werden und bedingen entsprechend horizontale und vertikale Zusammenarbeitsformen (Sager 2002: 23). Diese stehen jedoch vor zwei gewichtigen Hindernissen. Erstens geht damit oftmals eine hohe Pluralität an Teilnehmern einher, welche an der Formulierung und Implementierung dieser Politikinhalt beteiligt sind. Zweitens stehen sich häufig zentrale Interessengegensätze gegenüber: «Wohlhabende Wohngemeinden sind wenig interessiert, sich an den sozialen Kosten der Verstädterung zu beteiligen, die vor allem das öffentliche Budget in den Kernstädten belastet. Die Städte umgekehrt sind wenig geneigt, den Umlandgemeinden Mitentscheidung als Austausch für finanzielle Beteiligung zu gewähren. [...] Umlandgemeinden sind in einer starken Position. Jede von ihnen kann in Kooperationsverhandlungen ihre Autonomie als Veto benutzen» (Linder 1999: 186). Obwohl die Umlandgemeinden zum Schutze des eigenen finanziellen Wohlergehens gewillt sein sollten mit der Kernstadt zu kooperieren, steht jede einzelne vor dem Anreiz, als Trittbrettfahrer von den Zuwendungen der anderen zu profitieren mit dem Resultat, dass niemand zu Kooperationsbeziehungen bereit ist (Feiock 2007: 55). Durch die weitgehend fehlenden verbindlichen Kooperationsverpflichtungen kommt eine agglomerationsübergreifende Politik nur zum tragen, wo eine weitgehende Einigkeit zwischen den involvierten Akteuren erzielt werden kann (Kübler et al. 2005: 173).

Damit steht die Agglomeration vor der doppelten Herausforderung, die sich einerseits durch den Wettbewerb mit anderen Agglomerationen und andererseits durch die lokale Verankerung und dem entsprechend beschränkten Handlungsspielraum ergibt (Sager 2002: 23f.). Für die einzelne Agglomerationsgemeinde, als definitorische Grundeinheit der Agglomeration (vgl. Schuler / Joye 1997: 96), bedeutet diese Entwicklung einen Verlust an Steuerungskraft. Obwohl sie integraler Bestandteil eines zusammenhängenden Wirtschafts- und Lebensraumes und damit unmittelbar von diesem abhängig ist, beschränkt sich das Tätigkeitsfeld der kommunalen Politik in erster Linie auf das Territorium der Gemeinde.

Exkurs: Empirische Befunde zu den Zentrumslasten und den Segregationsprozessen

Eine Auswertung der Gemeindeschreiberumfragen der Universität Bern (Gemeindemonitoring 1994, 1998, 2005) lässt den Schluss zu, dass die Problematik der Zentrumslasten in den schweizerischen Agglomerationen differenziert betrachtet werden muss. Allgemein wurden in der Kernstadt in den oben genannten Bereichen Sport, Kultur und Bildung sowie im Polizeiwesen zu keinem der drei Untersuchungszeitpunkte häufiger Leistungsgrenzen erreicht als in den umliegenden Gemeinden. Im Verkehrsbereich ist eine überdurchschnittlich häufige Zunahme der Leistungsgrenzen erst für das Jahr 2005 festzustellen. Obwohl in besagten Bereichen die Ausgaben überdurchschnittlich hoch sind (ARE 1999), scheint die entsprechende Infrastruktur bis auf den Verkehrsbereich der zusätzlichen Nachfrage durch die Pendlerinnen und Pendler gerecht zu werden (vgl. Tabelle 1).

Auswertungen zu den Segregationsprozessen anhand der Disparitätenindizes des Bundesamtes für Statistik zeigen, dass die Kernstadt überdurchschnittlich häufig von individualistischen Lebensstilen, Überalterungstendenzen und häufigen sprachlichen Integrationsbarrieren ihrer Bevölkerung betroffen ist (vgl. Tabelle 2). Ersteres kann bewirken, dass soziale Probleme im städtischen Raum kaum durch die familiären Gemeinschaften aufgefangen werden, sondern direkt auf die staatlichen Institutionen übertragen werden (BFS 2005b: 52). Als mögliche Folge hat die Zahl der Fürsorgeempfänger in der Kernstadt in sämtlichen der drei Untersuchungsperioden (1994, 1998 und 2005) überdurchschnittlich häufig zugenommen. Eine überdurchschnittlich häufige Erreichung der Leistungsgrenzen findet sich hier jedoch nur gegenüber den periurbanen Gemeinden. Auch hier liegt die Vermutung nahe, dass mit den höheren Anforderungen an den Fürsorgebereich in der Regel auch die entsprechenden Kompetenzen aufgebaut wurden und die schweizerischen Kernstädte im Allgemeinen diesen Herausforderungen gewachsen sind.

Die Einwohner der suburbanen Gemeinden zeigen gegenüber den periurbanen Gemeinden tendenziell einen tieferen Statusindex, einen höheren Individualisierungsgrad sowie häufigere sprachliche Integrationsbarrieren. Die Verkehrsproblematik sowie die Zahl der Fürsorgeempfänger und die Kriminalität haben tendenziell häufiger zugenommen. In jüngerer Zeit ist hier bei ersteren beiden auch eine häufigere Erreichung der Leistungsgrenze festzustellen (vgl. Tabelle 1 und 2).

Aus finanzieller Sicht findet sich eine überdurchschnittlich häufige Abnahme des Steuerertrages der Kernstädte nur in den 1990er Jahren. Zwischen sub- und periurbanen Gemeinden sind keine signifikanten Unterschiede festzustellen. Nicht zuletzt lässt sich anhand eines Parteienindex¹ zeigen, dass die Exekutiven der Kernstädte signifikant häufiger linkslastig sind, als die übrigen Agglomerationsgemeinden. Die Situation zwischen sub- und periurbanen Gemeinden präsentiert sich hier seit dem Jahr 2005 ausgeglichen (vgl. Tabelle 1).

¹ Der Index errechnet sich aus der Differenz des Anteils linker und rechter Parteien innerhalb der Exekutiven (vgl. Kapitel 5.1.1).

Tabelle 1: Zentrumslasten und Segregationsprozesse in den schweizerischen Agglomerationen (Gemeindemonitoring 2005 (N=718), 1998 (N=825), 1994 (N=668); BFS).

		Zentrumsgemeinden vs. suburb. Gemeinden	Zentrumsgemeinden vs. periurb. Gemeinden	Suburb. Gemeinden vs. periurb. Gemeinden
Zunahme Verkehrs- belastung / Erreichung Leistungsgrenzen	2005	= / >	> / >	> / >
	1998	= / =	> (+) / =	> / =
	1994	= / =	> / =	> / =
Zunahme Kriminalität / Erreichung Leistungsgrenzen	2005	= / =	> / =	> / =
	1998	= / =	> / =	> / >
	1994	> / ?	> / ?	> (+) / ?
Zunahme an Fürsorge- empfängern / Erreichung Leistungsgrenzen	2005	> / =	> / >	> / >
	1998	> / =	> / >	> / >
	1994	> / =	> / =	> / =
Abnahme Steuerertrag	2001-2005	=	=	=
	1994-1998	> (+)	>	=
	1984-1994	=	=	=
Linksparteien Exekutive	2005	>	> (+)	=
	1998	> (+)	> (+)	>
	1994	>	>	>

Bemerkung: Mittelwertsvergleiche auf der Basis eines T-Tests für unabhängige Stichproben (vgl. Kapitel 5.1.2): > «signifikant höher auf dem Niveau von 0.05», < «signifikant tiefer auf dem Niveau von 0.05», = «keine signifikanten Unterschiede. (+) «Existenz eines positiven signifikanten linearen Zusammenhanges (Pearson-R) mit der Agglomerationsgrösse (Einwohnerzahl) auf dem Niveau von 0.05. Die Auswertungen zu den Leistungsgrenzen in den Bereichen Sport, Kultur und Bildung werden nicht angezeigt (in jedem Fall «=»).

Tabelle 2: Soziokulturelle Unterschiede in den schweizerischen Agglomerationen (BFS 2005b).

		Zentrumsgemeinden vs. suburb. Gemeinden	Zentrumsgemeinden vs. periurb. Gemeinden	Suburb. Gemeinden vs. periurb. Gemeinden
Status der Bevölkerung	2000	=	< (+)	< (+)
	1990	=	< (+)	<
	1990-2000	=	=	=
Individualisierungs- grad der Bevölkerung	2000	> (+)	> (+)	> (+)
	1990	> (+)	> (+)	>
	1990-2000	<	<	=
Überalterungs- Grad der Bevölkerung	2000	> (+)	> (+)	>
	1990	> (+)	> (+)	=
	1990-2000	< (-)	=	>
Sprachliche Integrationsbarrieren der Bevölkerung	2000	>	>	>
	1990	>	>	>
	1990-2000	> (-)	>	> (+)

Bemerkung: Mittelwertsvergleiche auf der Basis eines T-Tests für unabhängige Stichproben (vgl. Kapitel 5.1.2): > «signifikant höher auf dem Niveau von 0.05», < «signifikant tiefer auf dem Niveau von 0.05», = «keine signifikanten Unterschiede. (+/-) «Existenz eines positiven / negativen signifikanten linearen Zusammenhanges (Pearson-R) mit der Agglomerationsgrösse (Einwohnerzahl) auf dem Niveau von 0.05.

3 Lösungsansätze

3.1 Debatte der Metropolitan Governance

Wie lassen sich die oben aufgezeigten Agglomerationsprobleme lösen? Dieses viel diskutierte Thema innerhalb der raum- und stadtbezogenen Sozialwissenschaften mündet in der Debatte über die geeignete Organisationsform für die politische Steuerung von Agglomerationen, der «Metropolitan Governance» (Kübler 2006: 271).² Lange Zeit war die Debatte geprägt vom Spannungsfeld zwischen der «Metropolitan Reform Tradition» und dem «Public Choice Ansatz» (Ostrom 1972; Lefèvre 1998; Lowery 1999). Erst während den 1990er Jahren wurde mit dem «New Regionalism» (Frisken / Norris 2001) ein neuer Weg diskutiert (vgl. Kübler / Schwab 2007: 474).

3.1.1 Metropolitan Reform Tradition³

Die Metropolitan Reform Tradition betrachtet die Existenz einer grossen Anzahl von unabhängigen Körperschaften innerhalb einer Agglomeration als das grösste Hindernis für eine effiziente, gerechte und demokratisch legitimierte Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Deshalb wird eine institutionelle Konsolidierung der dicht besiedelten Gebiete postuliert, welche die institutionellen Grenzen der Agglomerationen mit ihrer funktionalen Ausweitung möglichst in Übereinstimmung bringen soll. Als Möglichkeiten sind hierzu einerseits Gemeindegemeinschaften durch Eingemeindungen und Fusionen zu nennen, andererseits die Errichtung von «two-tier metropolitan authorities» (Kübler / Schwab 2007: 474) sogenannten Stufenmodellen. Als Stufenmodell wird eine agglomerationsübergreifender Regierungsebene mit ausgebauten Kompetenzen und ho-

² Das Präfix «Metropolitan» bezieht sich dabei auf städtische Verdichtungsräume und hat keinen unmittelbaren Bezug zu dem Begriff der Metropole (vgl. Kübler 2006: 283). Eine Definition von Governance folgt im Kapitel 4.2.

³ Der Begriff Metropolitan Reform Tradition wird nicht einheitlich verwendet. Bspw. spricht Keating (1995) von der Consolidationist School, Lowery (1999) von der (Neo-)progressive School, Wallis (2002) vom Old Regionalism.

her Autonomie verstanden, auf welcher die regionalen Politikinhalt angegliedert sind (Kübler / Schwab 2007: 474).

Die Metropolitan Reform Tradition hatte ihre Blütezeit in den 1960er und 1970er Jahren, als die Fähigkeit der Regierung soziale und wirtschaftliche Probleme zu lösen grundsätzlich optimistisch betrachtet wurde (vgl. Keating 1995: 132). Entsprechend waren die Experimente jener Zeit in der Regel auf eine autoritäre Art und Weise «von oben herab» konzipiert – was aufgrund der fehlenden Legitimität dieser Regierungsform vielfach zu ihrem Scheitern führte (vgl. Lefèvre 1998: 15).

3.1.2 Public Choice Perspektive

Die Public Choice Perspektive argumentiert, dass die institutionelle Fragmentierung nicht hinderlich, sondern im Gegenteil als günstig für eine effektive und effiziente Dienstleistungserbringung betrachtet werden muss. Der Ansatz baut auf den Argumenten von Tiebouts (1956) auf, der davon ausging, dass sich die Präferenzen der Bürger in einem Wohnsitzwechsel ausdrücken («voting by feet»). Ausgewählt wird jene Gemeinde, welche mit dem angebotenen Dienstleistungs- und Steuerpaket am besten den eigenen Präferenzen entspricht. Der dadurch in Gang gesetzte Wettbewerb um die Einwohnerschaft führt nicht nur zu einer optimalen Befriedigung der Nachfrage an öffentlichen Dienstleistungen, sondern auch zu einer effizienten Mittelverwendung auf der Angebotsseite.

Der Public Choice Ansatz misstraut der Planungskapazität der Regierung und hebt die Fähigkeit zur Selbstverwaltung der einzelnen Körperschaften hervor. Damit einher gehen demnach eine bessere Kontrolle des Verwaltungsapparates sowie eine erhöhte Responsivität der Bevölkerung (vgl. Sager 2005). Die Popularität dieses Ansatzes beruhte auf dem Vormarsch des Neoliberalismus in den 1980er Jahren und ist als Antwort auf die beiden Ölkrisen zu verstehen, welche die Grenzen einer langfristigen Planung in einer unberechenbaren Welt aufzeichneten (Keating 1995: 132).

Der Public Choice Ansatz postuliert eine wirkungsvolle Entflechtung der Zuständigkeiten von Gemeinden, Kantonen und Bund (Kübler 2006: 271). Für eine Ausnützung von Skaleneffekten fällt die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) in Betracht (Keating 1995: 123f; Kübler / Schwab 2007: 474). Für eine verbesserte fiskalische Äquivalenz wird die Steuerzerlegung zwischen Wohn- und Arbeitsort mit entsprechender Mitbestimmung vorgeschlagen (Eichenberger 2002). Als theoretische Idealform kann aus dieser Perspektive der Ansatz der Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJ) von Eichenberger und Frey (Frey 1997) bewertet werden (vgl. Heinelt / Kübler 2005: 13). Diese sich überlappenden Verwaltungsräume erbringen spezifische öffentliche Dienstleistungen, konkurrieren dabei um Gemeinden und Bürger und verfügen über umfassende (direkt-)demokratische Institutionen und eigene Steuerhoheit.

3.1.3 New Regionalism

Im Unterschied zu der idealisierten Debatte zwischen diesen beiden Denkschulen orientierte sich der New Regionalism Ansatz in den 1990er Jahren wieder verstärkt an den realen Vorkommnissen in den städtischen Regionen. Der Grund hierzu liegt in den weitgehend missglückten Reformen zur institutionellen Konsolidierung (Lefèvre 1998) einerseits, andererseits in der Tatsache, dass ein fairer Wettbewerb zwischen den Gemeinden innerhalb einer Agglomeration in der Realität in der Regel nicht beobachtet werden kann (Frey / Eichenberger 2001). Der Fokus verschob sich entsprechend weg von den inhaltlichen Aspekten der «richtigen» Agglomerationsstruktur hin zum Aufbau von Steuerungskapazität innerhalb von Agglomerationen. Im Mittelpunkt steht die Entstehung von Policy-Netzwerken innerhalb gemeinschaftlicher und nicht-hierarchischer Prozesse, welche neben Regierungsvertretern verschiedener territorialer Ebenen auch Akteure aus dem privaten Sektor beinhalten. Ein inhaltliches Postulat ist dem Ansatz des New Regionalism jedoch fremd (vgl. Kübler / Schwab 2007: 474; Kübler 2003: 539). Blatter unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen drei Formen des New Regionalism. Während

der Creative Governance Ansatz grundsätzlich der Policy-Netzwerk Perspektive entspricht, befürwortet der Communitarian Governance Ansatz aufgrund der erwarteten Realisierung regional-integrativer Problem- und Interessendefinitionen eine institutionelle Konsolidierung. Der Civic Governance Ansatz konzentriert sich wiederum auf Mediationsverfahren und Bürgervereinigungen, als konsensbildende Vorform für agglomerationsübergreifende Institutionen (vgl. Blatter 2006).

Im Gegensatz zu den Metropolitan Reformers, welche eine Übereinstimmung der funktionalen mit der politisch-administrativen Ebene anstrebten und der Public Choice Schule, welche stattdessen von einer Vielzahl funktionaler Territorien ausgeht, folgt New Regionalism der Annahme, dass der Ansatz der funktionalen Ebene als Ausgangspunkt überholt ist. Vielmehr wird die Agglomeration als soziales Konstrukt betrachtet, welches zwar von wirtschaftlichen und technologischen Faktoren abhängig ist, aber nicht durch diese limitiert wird. Entsprechend zielen die Ansätze des New Regionalism weniger auf funktionale, als vielmehr auf sozial definierte Räume und die darin ablaufenden Interaktionen ab (vgl. Lefèvre 1998: 11f). Im Rampenlicht stehen dabei die Beziehungen zwischen den zahlreichen öffentlichen und privaten Akteuren auf den unterschiedlichen territorialen Ebenen zum Zweck einer flächendeckenden Regierungsform (Heinelt / Kübler 2005: 10). Der Aufbau einer Steuerungskapazität geht nicht auf einen hierarchisch gefällten Planungsentscheid einer übergeordneten Ebene zurück, wie das bei den Metropolitan Reformers der Fall war, sondern entspringt der Kooperation und Koordination der diesbezüglich relevanten Akteure. Deren Interaktionen beruhen auf Vertrauensbeziehungen und münden entsprechend in Regeln, welchen ein allgemeiner Konsens vorhergeht. Sie sind Ausdruck einer spezifischen Kombination von institutionellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Faktoren und machen damit die Herausbildung eines allgemeingültigen Regierungsmodells unwahrscheinlich (Le Galès 1998: 497; vgl. Kübler 2003: 539, Heinz 2000: 550).

Im Anschluss an Fritz Scharpf kann argumentiert werden, dass die Steuerungskapazität der Ansätze des New Regionalism abhängig ist von der Fähigkeit, die Politikverflechtungsfalle⁴ (Scharpf 1985) zu umgehen. Hierzu werden von der Forschung innerhalb des New Regionalism drei Faktoren hervorgehoben (vgl. Heinelt / Kübler 2005: 11): Der erste Faktor bezieht sich auf das adäquate Interaktionsverhalten der Akteure. Im Sinne einer konfliktverhindernden Strategie sollen die zu erarbeitenden Lösungen gerecht, pragmatisch und möglichst breit abgestützt sein (Benz 2001). Ein zweiter Faktor sind (finanzielle) Anreizstrukturen der übergeordneten Regierungsebene, welche die Bereitschaft zur Kooperation erheblich beeinflussen können (Baraize / Négrier 2001; Gainsborough 2001; Kübler et al. 2003). Drittens spielt der politische Führungsstil eine wichtige Rolle, welcher über die Vermittlung starker Visionen das Fundament für die Kooperationsbeziehungen zwischen den relevanten Akteuren bilden kann (Jouve / Lefèvre 1999, Stone 1995, Elcock 2001).

3.2 Interkommunale Kooperationsformen

Einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Organisationsformen für die politische Steuerung von Agglomerationen in der Praxis liefern auf internationaler Ebene beispielsweise Heinelt und Kübler (2005) Heinz (2000), Savitch und Vogel (2000), für die Schweiz Lehmann et al. (2003) oder der Grundlagenbericht für den Wirtschaftsraum Zürich von Kübler, Schenkel, Scheuss und Wehrli (Stadt und Kanton Zürich 2005). Die vorliegende Arbeit konzentriert sich innerhalb der Metropolitan Governance Debatte auf horizontal ausgerichtete Kooperationen zwischen Agglomerationsgemeinden. Darunter fallen auch suprakommunale Strukturen wie regionale Stufenmodelle, nicht jedoch vertikale Zusammenarbeitsformen zwischen Kanton und Gemeinden oder Bestrebungen über-

⁴ Der Ausdruck «Politikverflechtungsfalle» geht zurück auf verflochtene Entscheidungssysteme, in denen Kooperation in erster Linie durch den Konsens der beteiligten Akteure zustande kommt. Gelingt eine Einigung nicht, ist das Entscheidungssystem blockiert und gleichzeitig unfähig, sich durch Reformen selbst zu entblockieren, denn dafür wäre ja ebenfalls ein Konsens nötig (Kübler 2006: 269).

geordneter Ebenen, die Aufgabenverteilung unter Einbezug der kommunalen Ebene zu entflechten. Unterschieden werden kann grundsätzlich zwischen Gemeindegemeinschaften, herkömmlichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit⁵, verschiedenen Formen von Stufenmodellen, Netzwerkansätzen und dem weiter oben diskutierten theoretischen Konstrukt der FOCJ. Für eine übersichtliche Ordnung dieser Kooperationsformen können verschiedene Kriterien in Betracht gezogen werden. Savitch und Vogel gliedern fünf Formen der Metropolitan Governance anhand ihrer Interaktionsverfahren auf einem Kontinuum zwischen Hierarchie und Markt. Konsolidierte Systeme werden dabei eher ersterem, der Public Choice Ansatz eher letzterem zugeordnet (Savitch / Vogel 2000: 164f). Die Anordnung von Lehmann et al (2003) geht in eine ähnliche Richtung, orientiert sich jedoch stärker an deren institutionellen Struktur. In Anlehnung an Lowery (1999 und 2001) unterscheidet er zwischen integrativen und fraktalen Modellen. Eingemeindungen und Gemeindegemeinschaften werden dem integrativen Ende der Skala, das Konzept der FOCJ dem fraktalen Ende der Skala zugeordnet (Lehmann et al. 2003: 27). Einen mehrschichtigen Ansatz verfolgen Benz und Fürst (2003: 31f). Die diskutierten Typen regionaler Organisationen werden anhand der Kriterien: Regelsystem, Stabilität der Beziehungen und Kreis der beteiligten Akteure gegliedert. Heinz (2000: 521) unterscheidet bei der Diskussion verschiedener intraregionaler Kooperationsansätze zwischen der Organisationsform, dem Institutionalisierungsgrad und dem Umfang der Aktivitäten. Aus der berücksichtigten Literatur lassen sich damit vier Unterscheidungskriterien herausfiltern: Akteurskonstellationen, Umfang der Aktivitäten, Interaktionsverfahren und institutionelle Struktur. Die letzten beiden Kriterien werden im Folgenden in dem Ausdruck Organisationsstrukturen vereint, da sich mögliche Interaktionsformen unter den Akteuren erst durch das Vorhandensein entsprechender Regelstrukturen herausbilden können (vgl. Scharpf 2000). Die drei verbleibenden Kriterien erlauben Antworten auf die Fragen: wer sich an den Kooperationsformen

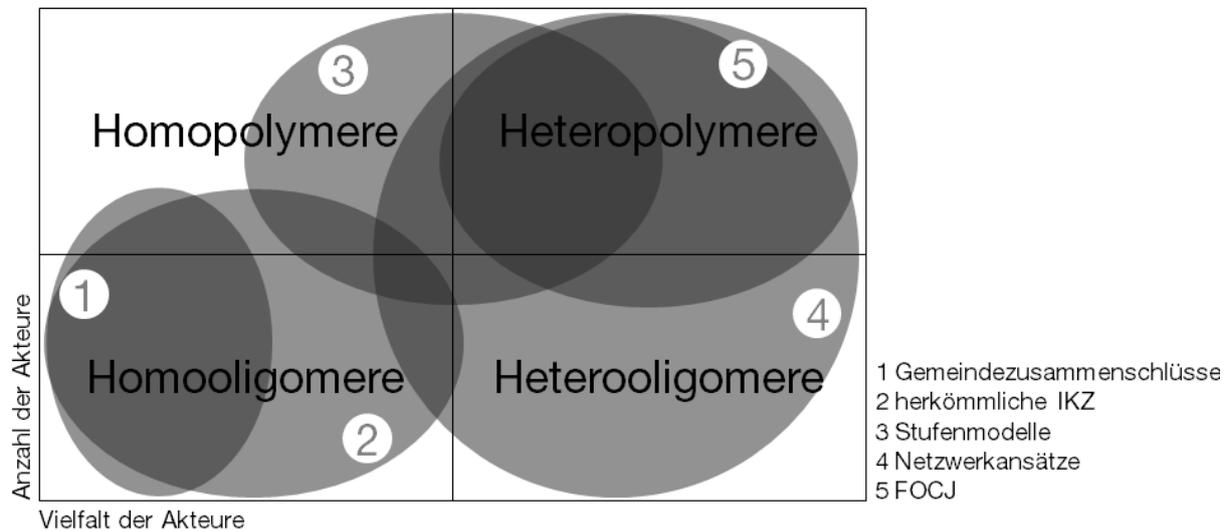
⁵ Der Begriff «interkommunale Zusammenarbeit» bezieht sich im Folgenden auf Zusammenarbeitsformen unter wenigen Gemeinden innerhalb eines einzelnen Aufgabenbereiches (vgl. Kapitel 3.2.5).

beteiligt, welche Aufgaben sie beinhalten und innerhalb welchen Strukturen Entscheidungen gefällt werden. Im Folgenden werden die Kriterien anhand der fünf Organisationsformen in modellhafter Form kurz erläutert. Die Interpretation der Kriterien im Bezug auf die einzelnen Formen folgt im Anschluss.

3.2.1 Akteurskonstellation

Die Akteurskonstellation kann anhand der beiden Attribute Anzahl und Typen differenziert werden. Mit einem Ausflug in die Molekularphysik ist eine Unterscheidung zwischen homo- und heterooligomeren, beziehungsweise zwischen homo- und heteropolymeren Konstellationen möglich. Die Präfixe «homo» und «hetero» zielen dabei auf die Gleichheit / Unterschiedlichkeit der Akteure, die Wortstämme «-oligomer» und «-polymer» auf deren kleine resp. grosse Anzahl. Bei einer geringen Akteursvielfalt beteiligen sich als ursprüngliche Einheit ausschliesslich die einzelnen Gemeinden an den Kooperationsformen. Eine Zunahme kommt entweder durch die Herausbildung eines neuen eigenständigen Akteurs bspw. in Form von Zweckverbänden oder Agglomerationskonferenzen, durch die Beteiligung öffentlicher Akteure übergeordneter Ebenen oder durch die Beteiligung privater Akteure zustande.

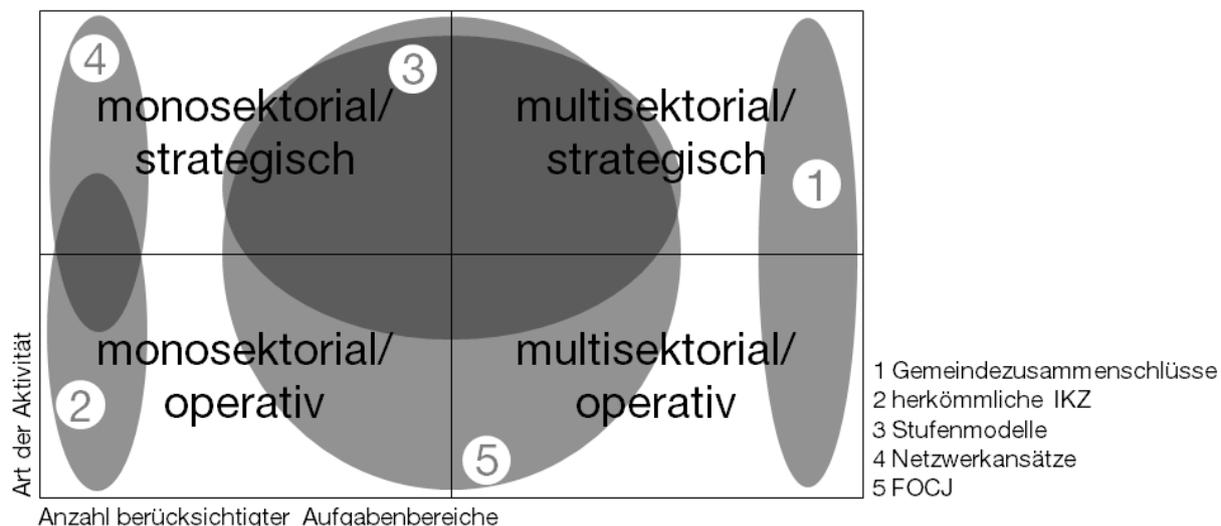
Abbildung 1: Akteurskonstellationen in horizontalen Kooperationsformen unter Agglomerationsgemeinden (eigene Darstellung).



3.2.2 Umfang der Aktivitäten

Die verschiedenen Kooperationsformen können sich auf eine gemeinsam erbrachte Aufgabe (monosektorial), oder auf mehrere (multisektorial) beziehen (vgl. Kübler 2006: 275). Je breiter eine Organisationsform dargestellt wird, desto höher ist deren Flexibilität im Bezug auf die Sektorialität. Im Weiteren kann nach der Art der Aktivität unterschieden werden: Strategieorientierte Formen delegieren die Aufgabenerfüllung an ausführende Instanzen (Gemeinden oder private Unternehmen). Operativ orientierte Formen erfüllen die Aufgaben unter Anweisung der beteiligten Gemeinden. Daneben finden sich auch Formen, welche diese beiden Ebenen in sich vereinen.

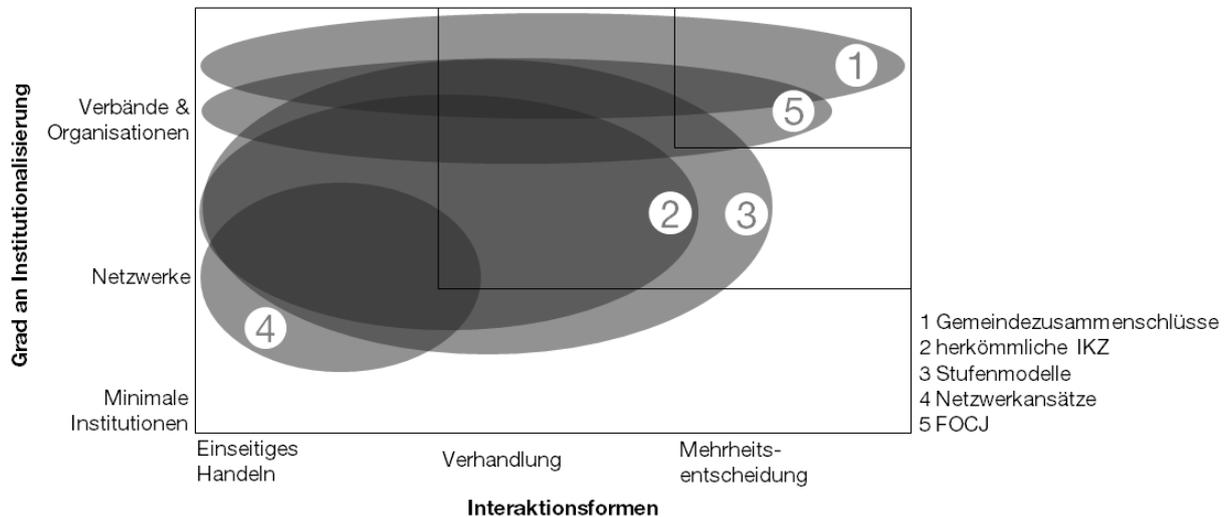
Abbildung 2: Umfang der Aktivitäten in horizontalen Kooperationsformen unter Agglomerationsgemeinden (eigene Darstellung).



3.2.3 Organisationsstrukturen

Die Darstellung der Organisationsstrukturen folgt den Überlegungen von Scharpf, welcher die Interaktionen der Akteure dahingehend mit dem vorliegenden institutionellen Kontext in einen Zusammenhang stellt, als dass mit einer Zunahme des Institutionalierungsgrades für die Akteure auch die Interaktionsmöglichkeiten zunehmen und damit eine verbindliche Entscheidungsfindung vereinfachen (vgl. Scharpf 2000: 90ff; vgl. Kapitel 4.3). Unterschieden wird auf der Kontextebene zwischen minimalen Institutionen, Netzwerken, Verbänden und Organisationen, auf der Interaktionsebene zwischen einseitigem Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchischer Steuerung. Für die Abbildung 3 wurde aus praktischen Gründen die hierarchische Steuerung als Interaktionsmodus nicht berücksichtigt. Entsprechend werden Verbände und Organisationen als eine Kontexteinheit dargestellt.

Abbildung 3: Organisationsstruktur der verschiedenen Metropolitan Governance Formen (eigene Darstellung nach Scharpf 2000: 91).



3.2.4 Stufenmodelle und Gemeindezusammenschlüsse

Stufenmodelle und Gemeindezusammenschlüsse sind im Bezug auf ihre inhaltliche Ausgestaltung der Metropolitan Reform Tradition zu verordnen. Lange Zeit war das zentrale Argument für diese Kooperationsformen finanzwissenschaftlicher Natur: Durch eine Zusammenlegung mehrerer Gemeinden einer Agglomeration werden aufgrund der positiven Skalenerträge die Durchschnittskosten von Gemeindeaufgaben gesenkt und die Spillovereffekte, welche durch die Nichtübereinstimmung von Nutzer-Kosten- und Entscheidungskreise entstehen, werden internalisiert (vgl. Kapitel 2). Die postulierte Folge sind mehr oder bessere Leistungen zu geringeren Durchschnittskosten je Einwohner mit höherer demokratischer Legitimation. In jüngerer Zeit wurde auch die sozialgeografische Problematik ins Spiel gebracht: Auf der Basis einer regional-integrativen Problem- und Interessendefinition (Blatter 2006: 9) kann die soziale Segregation verringert sowie die Raumnutzung besser koordiniert und damit der Zersiedelung besser Einhalt geboten werden. Ein weiterer Aspekt ist eine wirkungsvollere Wirtschaftsförderung (vgl. Lowery 1999, 2001; Feiock 2007).

Herkömmliche Konsolidierungsexperimente sind international gesehen keine Erfolgsgeschichten. Die meisten Reformen scheiterten und viele der errichteten zweistufigen Modelle zeigten sich in ihrer Praktikabilität als Enttäuschung (vgl. Lefèvre 1998). Stufenmodelle gewinnen seit den 1990er Jahren jedoch wieder zunehmend an Popularität. Hintergrund dieser Entwicklung sind neue Ansätze bei der Implementierung und ihrer Organisationsstruktur. Im Sinne des New Regionalism Ansatz verschob sich der Fokus von fertigen «ready-to-use» Institutionen auf die Prozessebene. Die Form und der Inhalt der Agglomerationsbehörde ist dabei nicht im Voraus fixiert, sondern kann als Verhandlungsergebnis einer Akteurskonstellation innerhalb eines vordefinierten Rahmens verstanden werden. Im Gegensatz zu den klassischen Stufenmodellen, bei welchen der Konstituierungsprozess eher kurz war, die Implementierung jedoch nur mangelhaft glückte, dauert der Prozess hier länger an und könnte zu jeder Zeit zu einem Abbremsen oder zu einem Stillstand gebracht werden. Die Legitimität der Agglomerationsbehörde ist jedoch jederzeit gegeben, da die relevanten Akteure an der Konstituierung beteiligt werden (Lefèvre 1998: 16f).

Stufenmodelle

Eine Alternative zu Gemeinde- und Kantonsfusionen ist die Schaffung einer neuen, das funktionale Siedlungsgebiet umfassenden Regierungsebene, auf welcher die agglomerationsübergreifenden Aufgabenbereiche angesiedelt sind. Stufenmodelle zeichnen sich im Gegensatz zu Gemeindezusammenschlüssen durch eine höhere Agilität aus, da die Aufgabenperimeter besser berücksichtigt werden können und die Anzahl der involvierten Bereiche bis zu einem gewissen Grad variabel bleibt (Kübler 2006: 274; Savitch / Vogel 2000: 162f). Sie unterscheiden sich von Netzwerklösungen durch einen höheren Institutionalierungsgrad, eine homogenere Akteursstruktur und in der Regel durch eine höhere Multisektorialität. Eine Ähnlichkeit findet sich in der eher strategisch ausgerichteten Organisationsform. Beide Formen sind in erster Linie für die Koordination der Politikbereiche zuständig. Die Aufgabenerfüllung wird in der Regel an Dritte

delegiert. Die Multisektorialität und die strategische Ausrichtung können neben dem höheren Anteil beteiligter Akteure auch als Abgrenzungsmerkmale zu der interkommunalen Zusammenarbeit verstanden werden.

Die Organisationsstruktur eines Stufenmodells kann auf verschiedene Arten ausgestaltet sein. Lefèvre (1998) unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen «überkommunalen» und «interkommunalen» Strukturen. Stufenmodelle mit überkommunalen Strukturen zeichnen sich durch eine direkte politische Legitimität, eine eigene Steuerhoheit und den entsprechenden Machtbefugnissen innerhalb der betroffenen funktionalen Territorien aus. Das interkommunale Modell kann als Sammelbegriff für weniger komplette Formen verwendet werden. Die politische Legitimität der interkommunalen Strukturen bleibt bei den Gemeinden, welche durch einen Agglomerationsrat repräsentiert werden. Eine finanzielle Autonomie fehlt, die Ressourcen stammen aus den Gemeinden selbst oder von einer höheren Regierungsebene. Im Bezug auf die Kompetenzen und das Territorium, in welchem sie operieren, finden sich keine relevanten Unterschiede zu überkommunalen Formen (Lefèvre 1998: 13f).

Eine Übersicht über Praxisbeispiele der beiden Strukturformen auf internationaler Ebene findet sich beispielsweise bei Adamaschek und Pröhl (2003), Heinz (2000) oder Lefèvre (1998).

Ein typisches Schweizer Beispiel für ein interkommunales Stufenmodell bilden die Regionalkonferenzen im Kanton Bern, welche weitgehend dem Modell «Agglomerationsrat» (Tripartite Agglomerationskonferenz 2004: 48ff) entsprechen. Die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten der Agglomerationsgemeinden bilden dabei das oberste Entscheidungsgremium. Diese entscheiden verbindlich über Fragen von regionaler Bedeutung, zum Beispiel Verkehrs- und Siedlungsplanung oder regionale Kulturförderungsmittel. Die Stimmkraft der Mitglieder der Regionalkonferenz richtet sich nach der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden. Sowohl der Bevölkerung wie den Gemeindebehörden stehen in wichtigen regionalen Fragen (Infrastrukturplanungen wie Sportstätten, Wirtschaftsförderung) das Initiativ- und das Referendumsrecht zu. Eine eigene Steuerho-

heit kennen die Regionalkonferenzen nicht. Ihr Finanzhaushaltvolumen ist eher bescheiden, da sie nur strategisch, nicht aber operativ tätig sind (vgl. Steiner 2007). Neben den Regionalkonferenzen im Kanton Bern finden sich weitere interkommunale Stufenmodelle in der Schweiz. Mit Ausnahme der «Agglomeration Freiburg» sind sie jedoch in ihrem Institutionalisierungsgrad (noch) deutlich weniger fortgeschritten. Eine aktuelle Übersicht findet sich in der folgenden Tabelle 4. Ausgangspunkt sind die vom Bund technisch und finanziell unterstützten Modellvorhaben der ersten Generation, welche neben den Agglomerationsprogrammen und dem Monitoring des urbanen Raumes eines von drei Instrumenten der Agglomerationspolitik des Bundes bilden. Einer der Förderungsschwerpunkte der Modellvorhaben, deren erste Unterstützungsphase von 2002 bis 2006 dauerte, war dabei die Zusammenarbeit innerhalb von städtischen Gebieten, mit dem Ziel, die funktionale Wirklichkeit des betroffenen urbanen Raums möglichst gesamtheitlich zu berücksichtigen (vgl. BFS 2005c: 7). Von den insgesamt 31 unterstützten Vorhaben zeichnen sich acht durch «stufenmodellähnliche» Strukturen aus – das heisst sie behandeln institutionelle und mehrere inhaltliche Aspekte und sind nicht nur projektorientiert.⁶ In Anbetracht der geringen finanziellen Mittel (2.7 Millionen SFr.), welche der Bund für die 31 Vorhaben insgesamt ausschüttete, müssen die acht ausgewählten Modelle als besonders ambitiös bewertet werden, mit einem entsprechenden Engagement der beteiligten Gemeinden und Kantone (Interview mit Georg Tobler 2007). Dieser Aspekt darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zusammenarbeitsformen dabei in der Regel, zumindest zum heutigen Zeitpunkt, meist freiwilliger Natur sind. Die Einführung einer verbindlichen Zusammenarbeit stellt die Beteiligten vor komplexe politische und rechtliche Herausforderungen, weshalb sich diese Form bisher nur in den genannten Beispielen in den Kantonen Bern und Freiburg im Zuge ist sich durchzusetzen (vgl. ARE 2006: 13). In diesem Sinne müssen die berücksichtigten Beispiele insofern im

⁶ Die Kriterien sowie die Auswahl der Modelle wurden zusammen mit Georg Tobler – Leiter der Strategiegruppe für Agglomerationspolitik im Bundesamt für Raumentwicklung erarbeitet (Interview mit Georg Tobler 2007).

Ansatz des New Regionalism untergeordnet werden, als dass der freiwillige Prozess der Institutionalisierung im Vordergrund steht.

Typischerweise werden die Kerngebiete Verkehr, Raumplanung und Siedlungsentwicklung behandelt. Einige dieser Gremien beschäftigen sich aber auch mit sozialpolitischen Fragen, Kultur, Sport, Umweltproblemen, Tourismus oder der Wirtschaftsentwicklung.

Tabelle 3: Übersicht «stufenmodellähnlicher» Organisationsformen in den schweizerischen Agglomerationen: Inhalte und Anzahl beteiligter Gemeinden (ARE 2006; diverse Quellen⁷).

Name des Modellvorhabens	Inhalte	Anzahl Gemeinden
Agglomerationsstrategie Kanton Bern ⁸	Kultur, regionale Raumplanung/Verkehr, regionale Standortentwicklung	84
Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise	Siedlungsentwicklung, Landschaft, Mobilität, Wohnungsbau, Wirtschaft, Bildung, Umwelt und Gesundheit	74
Netzstadt Aarau-Olten-Zofingen	Siedlung, Verkehr und Kultur	41
Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)	Mobilität und Siedlung, Familienpolitik, Kultur, Wirtschaftsförderung etc.	16
Agglomération Freiburg	Verkehr, Raumplanung, Umwelt, Wirtschaftsförderung, Tourismusförderung sowie Förderung von regionalen kulturellen Aktivitäten.	12
Vevey-Montreux	Kultur, Sport, Wirtschaft, Tourismus, Sicherheit/Prävention, Verkehr, Raumplanung, Stadtwerke,	10
Brig-Visp-Naters	Tourismus, Kultur, Wirtschaftsförderung, Sport und Verkehr	9
Netzstadt Glattal	Siedlungsqualität, Natur- und Landschaft, Jugendarbeit und Arbeitsvermittlung	8

⁷ Die Anzahl beteiligter Gemeinden wurde eruiert aus den Websites der Modellvorhaben sowie der Website des Bundesamtes für Raumentwicklung. Eine Übersicht zu den benutzten URLs findet sich im Anhang.

⁸ Die Agglomerationsstrategie des Kantons Bern kann entsprechend der fünf Agglomerationen in fünf Modelle aufgeteilt werden. Eine nennenswerte Abweichung findet sich einzig in der Alpenstadt Interlaken, welche mit den Bereichen Siedlung, Verkehr, Wirtschaft, Tourismus, Sport und Kultur sowie die Umnutzung des Flugplatzes Interlaken inhaltlich breiter ausgerichtet ist.

Gemeindezusammenschlüsse

Das wesentliche Merkmal eines Zusammenschlusses ist die vollständige Aufgabe der Selbstständigkeit einer oder mehrerer Gemeinden. Alle Gemeindeaufgaben werden durch die neue Gemeinde erfüllt. Bei einer Fusion geben alle beteiligten Gemeinden ihre Existenz als Einzelgemeinden auf und schliessen sich zu einer neuen Gemeinde zusammen. In einem solchen Fall muss neues Ortsrecht geschaffen werden. Für Gemeindezusammenschlüsse in Agglomerationen sind insbesondere Eingemeindungen von Bedeutung. Hier treten eine oder mehrere Gemeinden unter Aufgabe des eigenen Gemeinderechts in eine bereits bestehende Gemeinde ein. In der schweizerischen Literatur und Praxis wird jedoch nur selten zwischen den Begriffen Fusion und Eingemeindung unterschieden (Steiner et al. 2006: 2f).⁹

Gemeindezusammenschlüsse können unter zwei oder mehreren Gemeinden durchgeführt werden. Andere Akteurstypen sind höchstens in unterstützender Form und nur während der Prozessphase am Zusammenschluss beteiligt.

Im Gegensatz zu den übrigen Organisationsformen zeichnen sich Gemeindezusammenschlüsse erstens durch eine hohe Multisektorialität mit einem einheitlichen Perimeter für sämtliche Aufgabenbereiche aus. Dadurch fehlt es ihnen an der Flexibilität, spezifische Skaleneffekte einzelner Aufgabenbereiche zu berücksichtigen. Zweitens sind sie durch die kommunale Rechtsordnung hochgradig institutionalisiert. Als Folge wird zwar eine verbindliche Entscheidungsfindung vereinfacht, die Implementierungshürden sind jedoch umso höher. Entsprechend stehen Gemeindefusionen auch unter Kritik (bspw. Eichenberger 2005).

Im Unterschied zu anderen OECD Staaten wie beispielsweise der Niederlande (Heinz 2000: 506), kam es seit den 1930er Jahren in den schweizerischen Agglomerationen nur noch in Einzelfällen zu grösseren Zusammenschlussvorhaben. Die wohl wichtigsten beiden Gründe hierfür liegen

⁹ Auch in dieser Arbeit dient der Ausdruck «Fusion» sofern nicht speziell erwähnt in Folge als Synonym für «Zusammenschluss».

erstens in der einzigartigen politisch-institutionellen Situation der Schweiz. Bedeutsam sind dabei der hohe Autonomiegrad zusammen mit der weitreichenden Aufgabenzuständigkeit der Gemeinden sowie die hohe Gewichtung der Volksrechte. So ist in der Regel bei Zusammenschlussvorhaben eine zwingende Zustimmung der Gemeindebevölkerung nötig, was deren Realisierung erschwert. Der Top-Down Ansatz der Metropolitan Reform Tradition passt deshalb nur bedingt auf die Zusammenschlussprojekte unter schweizerischen Agglomerationsgemeinden. Zweitens bildet die Gemeinde für ihre Einwohner einen zentralen Identifikationsraum, der durch die Zusammenlegung mit einer anderen Gemeinde ein Stück weit verloren zu gehen droht (Steiner et al. 2006: 2).

Insgesamt kam es zwischen 1850 und 2009 in den schweizerischen Agglomerationen und Einzelstädten zu einem Rückgang von 209 Gemeinden durch Zusammenschlüsse. Bis ins Jahr 2011 werden ihnen voraussichtlich weitere 17 Gemeinden folgen. Bedeutsame Zusammenschlussprojekte finden sich insbesondere in den drei Agglomerationen Zürich, Freiburg und Lugano. In Zürich kam es 1893 zu elf und 1934 zu weiteren acht Eingemeindungen. Bei den betroffenen Vororten handelte es sich meistens um finanzschwache und überschuldete Gemeinden, welche von der wirtschaftlich florierenden Kernstadt profitieren konnten. Entsprechend gering war ihr Widerstand: Sie tauschten ihre Autonomie gegen eine verbesserte Finanzlage und damit auch weniger Steuern ein (vgl. Kübler 2006: 272f). In der Agglomeration Freiburg lässt sich seit einem 1970 Rückgang von insgesamt 27 Gemeinden durch Fusionen beobachten. Spezifisch an diesen Projekten ist die Tatsache, dass es sich mehrheitlich um sehr kleine Gemeinden handelte. Die sich zusammenschliessenden Gemeinden wurden vom Kanton Freiburg mit finanziellen Beiträgen unterstützt (vgl. Steiner 2002: 131). Das grösste Eingemeindungsprojekt der neueren Zeit ist die Angliederung von acht Vororten an die Stadt Lugano auf das Jahr 2005, wodurch sich deren Einwohnerzahl beinahe verdoppelte. Eine wichtige Erklärung für das Gelingen dieser Gebietsreform liegt v.a. in der guten Finanzlage der Stadt Lugano und einem vergleichsweise tiefen Steuerfuss. Ausserdem sicherte der Kanton durch

entsprechende Ausgleichszahlungen, dass der Gemeindesteuerfuss für das fusionierte Lugano nicht höher zu liegen kam, als derjenige der Stadt Lugano vor der Fusion (vgl. Kübler 2006: 273). Seine Fortsetzung nahm das Projekt Nuova Lugano auf das Jahr 2008 hin mit der Eingemeindung dreier weiterer Vororte. Weitere Beispiele für ein starkes Engagement des Kantons Tessins für Gemeindefusionen zeigen die Agglomerationen Chiasso-Mendrisio und Locarno (vgl. Tabelle 3).

Pläne für bedeutende Zusammenschlussprojekte in Agglomerationen finden sich auch in den Kantonen Luzern und Aargau. Beschlossen ist die Eingemeindung von Littau in die Stadt Luzern auf den 1. Januar 2010, mit welcher das Zentrum der Zentralschweiz um rund 16'000 Einwohner anwachsen wird. Weitere Fusionen mit der Stadt Luzern sind in Planung. Langfristig soll mit dem Zusammenschluss der Agglomeration mit der Kernstadt Luzern eine einzige Gemeinde mit über 100'000 Einwohnern geschaffen werden (Stadt und Kanton Luzern 2007). Zur Vereinigung der Stadtregion Luzern plant der Kanton in einem Zeitraum von 15 Jahren insgesamt 147 Millionen Franken bereitzustellen¹⁰ (Regierungsrat Luzern 2007). Im Kanton Aargau entwickelte der Regierungsrat Leitsätze, in welchen die Reduktion der grossen Anzahl der Aargauer Gemeinden diskutiert wird. Nebst der politischen Vereinheitlichung der Agglomerationen Aarau und Baden werden Eingemeindungen weiterer lokaler Zentren verfolgt. Dabei sollen die Gemeinden primär über entsprechende Anreizmechanismen des Finanz- und Lastenausgleichs zu Zusammenschlüssen angeregt werden (Kanton Aargau 2007). Inwiefern diesen Projekten Erfolg beschieden ist, wird sich weisen: In beiden Fällen ist der Widerstand wohl vorprogrammiert (vgl. buergergesprach; chance21).

¹⁰ Das letzte Wort hat diesbezüglich jedoch das Volk: Die Ausschüttung der ersten Tranche von 20 Millionen SFr. für die Fusion von Littau und Luzern wurde vom Stimmvolk am 25. November 2007 verhindert (Kanton Luzern 2008).

Tabelle 4: Gemeinderückgang in den schweizerischen Agglomerationen zwischen 1850 und 2009 (BFS).

Agglomerationen	1850-1920		1921-1990		1991-2009		Σ
	Eingemeindungen	Fusionen	Eingemeindungen	Fusionen	Eingemeindungen	Fusionen	
Aarau					1	1	2
Amriswil-Romanshorn			5		1		6
Baden-Brugg	1		2				3
Basel	1	1			1		3
Bellinzona	3	1					1 5
Bern	1	1			1		1 4
Biel/Bienne	4						4
Brig-Visp			3				3
Bulle						1	1 2
Chiasso-Mendrisio			1			6	2 9
Chur	1						1 2
Frauenfeld	5				1	1	4 11
Freiburg					7		20 27
Genf			3				3
Kreuzlingen			2				1 3
Lausanne					1		1 2
Locarno			1	1			8 10
Lugano		1	2	3		11	17 34
Neuchâtel		6	1			1	8
Schaffhausen			2			1	5 8
St. Gallen	2						2
Thun	2	1					3
Wil (SG)		1			2		4 7
Winterthur			5	1			6
Wohlen (AG)	1				1		2
Zürich	11	7	8	1			1 28
Total	34	20	40	21	24	70	209

Bemerkung: Berücksichtigt sind alle Gemeindegemeinschaften mit Beteiligung einer Agglomerationsgemeinde. Als Eingemeindungen werden Projekte mit Beteiligung der Zentrums-gemeinde(n) verstanden. Abgebildet sind nur Agglomerationen mit einem Rückgang > 1.

3.2.5 IKZ und FOCJ

Die interkommunale Zusammenarbeit und das theoretische Modell der FOCJ entspringen grundsätzlich dem Public Choice Ansatz, welcher den Wettbewerb der einzelnen Erbringer öffentlicher Dienstleistungen bei gleichzeitiger Autonomie der einzelnen Gemeinden in den Vordergrund stellt. IKZ kann dabei als realistische Folge auf die Konstellation zumindest vordergründig autonomer Gemeinden innerhalb einer Agglomeration

bei gleichzeitigem Leistungsdruck betrachtet werden. Die Aussicht den spezifischen Anforderungen, den örtlichen Gegebenheiten und dem räumlichen Zuschnitt gerecht zu werden und dabei eine Professionalisierung und ein Effizienzgewinn bei der Leistungserbringung zu erzielen, macht sie für die Gemeinden attraktiv. Aufgrund der geringen Anzahl Akteure und einem einzigen zu behandelnden Aufgabenbereich ist die IKZ im Vergleich zu den anderen Kooperationsformen zudem relativ einfach zu implementieren (Heinz 2000: 520ff). Es muss jedoch in Frage gestellt werden, inwiefern IKZ eine plausible Lösung für die genannten Agglomerationsprobleme darstellt. Die Problematik an IKZ liegt an einer Zunahme der Politikverflechtung vor dem Hintergrund einer weitgehend fehlenden Öffentlichkeit dieser Gremien. Kübler spricht in diesem Zusammenhang von einem «Demokratiedefizit», da ein grundlegendes Prinzip des Rechtsstaats darin besteht, dass staatliches Handeln an einen Entscheidungsprozess mit einer entsprechenden Öffentlichkeit rückgekoppelt ist (vgl. Kübler 2006: 269f). Damit einher geht eine Aussparung von Querbezügen zwischen verschiedenen Sektoren und Problemstellungen auf regionaler Ebene, welche letztendlich den Koordinationsbedarf erhöhen (vgl. Heinz 2000: 520ff). Aus einem demokratiethoretischen Verständnis¹¹ stellt der Ansatz der FOCJ einen weitaus eleganteren Ansatz dar, die Agglomerationsprobleme innerhalb marktähnlicher Strukturen zu lösen, da die einzelnen Zweckregionen demokratisch verfasst sind.

IKZ

«Interkommunale Zusammenarbeit ist die Erfüllung einer öffentlichen Gemeindeaufgabe entweder durch eine einzelne Gemeinde oder durch zwei oder mehr Gemeinden gemeinsam oder durch eine dritte juristische Person, welche mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und an welcher sich diese Gemeinden direkt (,leistend‘) oder indirekt (,ordnend‘) beteiligen» (Friederich 2002: 1). Im Rahmen der IKZ können grundsätzlich

¹¹ Scharpf unterscheidet in diesem Zusammenhang in seiner komplexen Demokratiethorie zwischen zwei wesentlichen Zielwerten: Nicht nur müssen die kollektiven Probleme effektiv gelöst werden, auch muss die entsprechende Lösung auf der authentischen Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung beruhen (vgl. Scharpf 1993).

alle möglichen Gemeindeaufgaben erfüllt werden. Die Trägerschaft der Aufgabenerfüllung ist entweder eine Gemeinde allein, zwei oder mehrere Gemeinden oder eine juristische Person. Die meisten IKZ Formen sind durch Verträge oder durch die Errichtung von Zweckverbänden resp. Aktiengesellschaften organisiert (vgl. Steiner 2002: 90 ff.) und weist damit einen mittleren Institutionalierungsgrad auf. Daneben ist IKZ im Unterschied zu den anderen Kooperationsformen stärker auf der operativen Ebene anzusiedeln. Die strategische Entscheidung über die Art der Aufgabenerbringung liegt entsprechend deutlicher bei den Gemeinden selbst.

Wie das Gemeindemonitoring 2005 zeigt, fand unter den Agglomerationsgemeinden zwischen 2000 und 2005 bei 31 berücksichtigten Aufgabenbereichen eine durchschnittliche Zunahme an IKZ um 2.2 Bereiche statt. Überdurchschnittlich häufig hat die IKZ dabei insbesondere in der Agglomeration Lenzburg sowie in den drei Berner Agglomerationen Burgdorf, Thun und Biel zugenommen. Insgesamt am meisten interkommunale Zusammenarbeit findet in den fünf kleinen Agglomerationen Sierre-Montana, Heerbrugg, Stans, Yverdon-les-Bains und Interlaken statt. Durchschnittlich ist IKZ in den Agglomerationsgemeinden mit 10.6 Bereichen in rund einem Drittel der Tätigkeitsfelder anzutreffen.

Tabelle 5: IKZ in den schweizerischen Agglomerationen. Durchschnittliche Anzahl Bereiche pro Agglomerationsgemeinde (Gemeindemonitoring 2005 (N=718)).

Agglomeration	Anzahl Gemeinden	Durchschnittliche Bereichszahl mit IKZ seit 2000	Durchschnittliche Bereichszahl mit IKZ vor 2000
Amriswil-Romanshorn	4	0.5	11.8
Bern	37	3.8	8.0
Biel/Bienne	18	4.4	8.8
Brig-Visp	7	3.3	7.6
Buchs (SG)	3	4.3	6.7
Burgdorf	5	4.6	6.2
Chiasso-Mendrisio	15	1.9	9.7
Freiburg	25	1.8	10.5
Heerbrugg	5	2.4	13.8
Interlaken	5	2.2	13.0
Lausanne	45	1.3	10.8
Lenzburg	6	4.7	7.5

Locarno	12	1.6	10.7
Luzern	13	1.2	9.5
Neuchâtel	11	1.3	10.0
Rapperswil-Jona-Rüti	5	3.8	8.4
Schaffhausen	11	1.3	9.5
Sierre-Montana	7	1.4	15.7
St. Gallen	10	2.6	8.1
St. Moritz	6	1.5	9.8
Stans	6	1.5	14.7
Thun	10	4.5	10.1
Vevey-Montreux	9	3.0	9.0
Wetzikon-Pfäffikon (ZH)	4	4.0	8.3
Winterthur	12	2.6	9.2
Yverdon-les-Bains	5	1.6	13.8
Zug	9	1.6	11.2
Total	718	2.2	8.4

Bemerkung: Abgebildet sind nur Agglomerationen mit einer gesamthaft überdurchschnittlichen Bereichsanzahl.

FOCJ

Eine insbesondere aus theoretischer Perspektive interessante Alternative bilden die «Functional Overlapping Competing Jurisdictions» (FOCJ), welche das Gemeindegebiet in sich teilweise überlappender Form überlagern. Entscheidend an diesen «demokratisch verfassten Zweckregionen» (Blöchliger 2005: 353) ist erstens ihr funktionales Einzugsgebiet, welches es für das entsprechende Aufgabenfeld ermöglicht, Skaleneffekte auszunützen und durch die Herstellung einer fiskalischen Äquivalenz Spillovereffekte einzudämmen. Zweitens erlaubt es die «Exit-Option» den Gemeinden die Delegation von Aufgaben an eine Zweckregion zu kündigen und auf eine attraktivere Alternative zu wechseln. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen, die öffentlichen Mittel so sinnvoll und effizient wie möglich einzusetzen (Kübler 2006: 279). Konkrete Beispiele regionaler Zusammenarbeitsformen, die diesen FOCJ entsprechen würden, finden sich nur ansatzweise. Als mögliche Beispiele könnten die Schulgemeinden in einzelnen Kantonen oder die deutschen Zweckverbände dienen (Kübler 2006: 278; Benz / Fürst 2003: 33). Eine FOCJ-Landschaft stellt

eine komplexe Zusammenarbeitsform dar. Als beteiligte Akteure kommen neben den Gemeinden auch die Bürger selbst oder bei Bereichen, welche für eine optimale Aufgabenerfüllung grosse Einzugsgebiete voraussetzen, ganze Kantone in Frage. FOCJ-Regionen werden für all jene Sektoren errichtet, welche die Gemeinden alleine nicht effizienter erbringen können. Sie sind sowohl strategisch wie auch operativ ausgerichtet. Durch die hohe Anzahl zu beteiligender Akteure und den vorausgesetzten hohen Institutionalierungsgrad ist die Errichtung dieser Zweckregionen sehr anspruchsvoll. Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass die Logik der FOCJ der Möglichkeit eines kontinuierlichen, auf Kooperation und Koordination der relevanten Akteure basierenden Errichtungsprozesses widerspricht, da die Wirkung des Ansatzes erst in seiner vollendeten Form zu tragen kommt. Bei einer schwachen Institutionalisierung besteht die Gefahr nicht eingehaltener Verträge, ein Mangel an handlungsfähigen Zweckregionen führt zu Monopolsituationen, wodurch der geforderte Wettbewerb entsprechend verfälscht wird. Auf den theoretischen Ansatz der FOCJ wird im Folgenden nicht weiter eingegangen.

3.2.6 Netzwerkansätze

Seit den 1990er Jahren gewinnen Netzwerkansätze im Zuge des New Regionalism vermehrt an Popularität. Der Hintergrund dieser Entwicklung liegt in der tief greifenden Veränderung des steuerungstheoretischen Paradigmas seit den 1970er Jahren. Wirtschaftliche Probleme und das Scheitern zahlreicher Reformen, stellten das traditionelle Interventionsinstrumentarium des Staates unter Kritik (Mayntz 2004a: 67ff). Damit einher geht ein Bedeutungsgewinn der wirtschaftlichen Rivalität zwischen den Agglomerationen, welcher die Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren vermehrt ins Rampenlicht rückt (vgl. Le Galès 1998; Gainsborough 2001). Für die Entwicklung und Implementierung von Politik im kollektiven Interesse, wird es damit zunehmend zur Aufgabe des Staates, wirtschaftliche und andere Probleme in Koordination und Kooperation mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu lösen (Le-

fèvre 1998; vgl. Kapitel 4.2). Statt einer institutionellen Konsolidierung ist das Ziel von Netzwerkansätzen eine Metropolitan Governance durch kooperative Arrangements, welche die Netzwerke der policy-relevanten Akteure zu stabilisieren vermögen. Diese heterogenen Konglomerate aus Akteuren mit verschiedenen Hintergründen und Kompetenzen sind unabhängig von den traditionellen Körperschaftsstrukturen meist für einen einzelnen Aufgabenbereich zuständig (Heinelt / Kübler 2005: 9ff). Im Vergleich zu den anderen Kooperationsformen zeichnen sie sich ausserdem durch eine eher strategische Aufgabenorientierung (die operative Tätigkeit wird an private Akteure delegiert) und einen in der Regel geringen Institutionalierungsgrad aus. Als Beispiele für Netzwerkansätze der Metropolitan Governance nennen Kübler und Schwab die Drogenhilfen von Zürich und Lugano, welche beide keine institutionalisierten Interaktionsregeln kennen. Stärker institutionalisierte Ansätze stellen als eigentliche Public Private Partnerships eine Sonderform dar. Beispiele sind der öffentliche Verkehr der Region Lausanne oder mit der «Greater Zurich Area» die Wirtschaftsförderung der Grossregion Zürich, welche beide als Aktiengesellschaft einem Konglomerat aus Gemeinden, Kantonen und privaten Akteuren gehören (Kübler / Schwab 2007: 484ff; Stadt und Kanton Zürich 2005: 11).

Netzwerkansätze können damit als flexible und dynamische Form der Metropolitan Governance verstanden werden, mit dem Anspruch, die für den entsprechenden Aufgabenbereich relevanten regionalen Kräfte zu bündeln. Wie die Ansätze der IKZ können sie unter die Kritik gestellt werden, dass ihre Monosektorialität einen zusätzlichen Koordinationsbedarf hervorruft (Heinz 2000: 522). Aufgrund der hohen Akteursvielfalt bei gleichzeitig eher geringem Institutionalierungsgrad findet sich in der demokratischen Legimitation von Netzwerkansätzen ein weiterer kritischer Punkt. Kübler und Schwab (2007: 479f) stellen diesem eine optimistische und eine pessimistische Sichtweise zugrunde. Erstere argumentiert, dass der Einbezug nicht-staatlicher Akteure einen wichtigen Aspekt einer partizipativ ausgerichteten politischen Kultur darstellt und letztendlich zu einer stärker egalitär und demokratisch ausgerichteten

Ordnung führt (Cohen / Rogers 1992: 465). Zudem müssen durch den geringen Institutionalierungsgrad Beschlüsse nicht über bloße Mehrheitsentscheide, sondern über Kompromisse und innerhalb eines hohen Konsensgrades erreicht werden, was eine deliberative Entscheidungsfindung (Habermas 1996) unterstützt. Aus pessimistischer Sicht wird entgegengehalten, dass es den beteiligten nicht-staatlichen Akteuren einer demokratischen Legitimation mangelt, da ihrer Auswahl kein öffentlicher Wahlentscheid zugrunde liegt (Mayntz 1998: 16). Zudem werden die getroffenen Entscheide fernab einer demokratischen Kontrolle gefällt (Papadopoulos 1998: 290ff). Die Folge ist ein Machtverlust des öffentlichen Sektors auf Kosten von privaten Akteuren. Die Untersuchung von Kübler und Schwab (2007: 496ff) anhand von 20 Fallbeispielen in fünf Schweizer Städten führt zu der Erkenntnis, dass die demokratische Qualität weniger von der Form der Metropolitan Governance, als vielmehr von anderen Faktoren, wie den behandelten Aufgabenbereichen oder der spezifischen örtlichen politischen Kultur abhängig ist.

Inwieweit Netzwerkansätze dem realen Bild einer Metropolitan Governance in den schweizerischen Agglomerationen entsprechen, lässt sich anhand der Literatur zu dieser Thematik nicht eruieren. Da eine repräsentative Übersicht bis zum heutigen Zeitpunkt fehlt, können sie aufgrund der empirisch-quantitativen Ausrichtung dieser Arbeit nicht weiter verfolgt werden.

4 Theoretischer Hintergrund

Diese Arbeit verfolgt das Ziel, mögliche Ursachen sichtbar zu machen, welche die Entstehung und den Ausbau horizontaler Gemeindekooperationen mitbestimmen. Als Formen werden Gemeindefusionen, interkommunale Zusammenarbeit und Stufenmodelle berücksichtigt. Im Vordergrund steht dabei ein zentraler Grundgedanke des New Regionalism, dass Kooperationsformen nicht einem hierarchischen Planungsentscheid sondern, einem Verhandlungsprozess der unmittelbar betroffenen Akteure entspringen (vgl. Kapitel 3.1.3). Diese Charakterisierung entspricht weitgehend der Praxis des Metropolitan Governance in der Schweiz: «The general picture of Swiss metropolitan governance [...] conforms quite nicely to the precepts of new regionalism» und weiter, «Voluntarism is the only path through which area-wide governance can be achieved in Swiss metropolitan areas» (Kübler et al. 2005: 173f). Der Fokus liegt demnach in Anlehnung an Richard C Feiock auf horizontalen Gemeindekooperationen im Sinne von «voluntary collective agreements» (Feiock 2007: 58) zwischen den beteiligten Gemeinden.

Als Grundlage dienen die bereits erwähnten zwei Thesen von Heinelt und Kübler resp. Le Galès, dass die Ausprägung der Metropolitan Governance durch das Interaktionsverhalten der Akteure und die Anreizstrukturen der übergeordneten Ebene beeinflusst wird (vgl. Heinelt / Kübler 2005: 11)¹² und als Kombination von institutionellen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Faktoren verstanden werden muss (Le Galès 1998: 497). Als Forschungsansatz eignet sich dadurch der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI) von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995), da dieser für eine Erklärung politischer Entscheide sowohl das Interaktionsverhalten

¹² Nicht berücksichtigt wird hier der politische Führungsstil: Als Konsensusdemokratie (Linder 1994: 168), liegt die Hauptbeschäftigung der politischen Akteure in der Schweiz im Verhandeln und dem Eingehen von Kompromissen zwischen verschiedenen Standpunkten. Traditionellerweise finden sich entsprechend selten einflussreiche politische Führungsfiguren. Zusätzlich erschwert wird ein starkes Führungsverhalten einzelner durch die direktdemokratischen Instrumente, welche es ermöglichen, visionäre aber kontroverse Inhalte an der Urne zu vereiteln (vgl. Kübler et al. 2005: 175).

der Akteure innerhalb eines institutionellen Kontexts wie auch Umweltfaktoren miteinbezieht.

Die Herausforderung einer Anwendung des AZI liegt durch die Integration von akteur- und institutionenzentrierten Herangehensweisen in seiner Komplexität. Als forschungspragmatische Regel nennen Mayntz und Scharpf eine analytische Hierarchisierung in Form einer institutionalistischen Variante der abnehmenden Abstraktion, indem nicht akteursbezogen erklärt werden soll, was institutionell erklärt werden kann (Mayntz / Scharpf 1995: 66). Erst wenn der institutionelle Kontext und die generell unterstellbaren Eigeninteressen nicht mehr ausreichen das beobachtbare Handeln zu erklären, wird eine empirische Erhebung von akteurspezifischen Handlungsorientierungen notwendig (vgl. Raich 2006: 100; Scharpf 2000: 116). Zudem schlagen die Autoren vor, nur bestimmte Ausschnitte aus diesem komplexen, analytischen Raster zu benutzen (Mayntz / Scharpf 1995: 67).

Aus diesem Grund setzt die folgende Analyse auf zwei getrennten Ebenen an. Zuerst wird anhand einfacher, spieltheoretischer Modelle der Einfluss des institutionellen Kontexts auf mögliche Akteurskonstellationen untersucht. Dann wird auf einer empirisch-quantitativen Ebene mittels multivariater Modelle der Effekt der aus dieser Untersuchung resultierenden Variablen und weiterer Faktoren auf die Entstehung horizontaler Gemeindekooperationen geprüft. Hier liegt der Fokus auf der Ebene der Gemeinden als individuelle Akteure innerhalb des im AZI definierten Input-Output-Modells. Die Handlungsmotivation der Akteure wird, um die Komplexität weiter zu reduzieren, durch den Rational Choice Institutionalismus erklärt.¹³ Als zentraler Massstab für das Zustandekommen von Kooperationen dient damit vereinfachend das Kosten / Nutzen Verhältnis der beteiligten Akteure.

¹³ Scharpf schreibt in diesem Zusammenhang: «Da wir uns auf *zweckgerichtete Akteure* konzentrieren, werden die Modelle, auf die wir und rekurren, im allgemeinen Rational Choice-artig sein – das heisst, sie gehen von der Annahme aus, dass die Akteure auf der Grundlage ihrer (institutionell geformten) Präferenzen und Wahrnehmungen den unter den gegebenen Umständen für sie bestmöglichen Handlungsverlauf wählen werden» (Scharpf 2000: 66).

Im Folgenden wird zunächst als Handlungstheorie der Rational Choice Institutionalismus näher erläutert. Im Anschluss folgt eine anwendungsorientierte Darstellung des Entscheidungsmodells des Akteurzentrierten Institutionalismus. Dieses theoretische Gerüst bildet die Grundlage der darauffolgenden Hypothesenbildung.

4.1 Rational Choice Institutionalismus

Der Rational Choice Institutionalismus umschließt eine Reihe verschiedener ökonomischer Theorieansätze. In dieser Arbeit wird insbesondere Rücksicht genommen auf die Arbeiten von Douglass C. North (1992, 1994, 2005). Seine Wurzeln hat der Rational Choice Institutionalismus in der neoklassischen Ökonomie. Mit dem Anspruch einer grösseren Praxisnähe geht er aber über diese hinaus. In der neoklassischen Ökonomie interagieren Wirtschaftsakteure auf dem Spielfeld effizienter und nach einem Gleichgewicht strebender Märkte. Der einzelne Wirtschaftsakteur wird als «Homo oeconomicus» modelliert, welcher feststehende Präferenzen hat, über vollständige Information verfügt und in dem Sinne rational handelt, dass er unter den gegebenen Alternativen stets diejenige auswählt, die seinen eigenen Nutzen maximiert. Relative Preisverschiebungen führen zu einem temporären Ungleichgewicht auf der Angebots- und Nachfrageseite und bilden damit die Handlungsmotivation für die Akteure, welche durch entsprechende Transaktionen eine neue Gleichgewichtssituation erschaffen. Preisverschiebungen drücken sich in exogenen Veränderungen in den Ressourcen oder Interessen der Akteure aus (vgl. North 1992: 23f).

Auch der Rational Choice Institutionalismus nimmt an, dass der Wirtschaftsprozess letztlich durch die Reaktionen der Wirtschaftsakteure auf relative Preisverschiebungen gelenkt wird. Diese Reaktionen sind jedoch eingebettet in komplexere Rahmenbedingungen, die von der Neoklassik nicht beachtet werden.

Erstens ist die Annahme eines allwissenden, rationalen Akteurs wenig plausibel. Zwar wird ebenfalls von nutzenmaximierenden Akteuren ausgegangen, jedoch in der Vorstellung, dass die Akteure weder über das Wissen noch die Fähigkeiten verfügen, um wie der neoklassische homo oeconomicus zu handeln. Im Sinne einer «bounded rationality» (Simon 1959) muss die Rationalität der Akteure aufgrund von Informationsbeschaffungskosten, Unsicherheiten und Ungewissheiten als begrenzt betrachtet werden. Verantwortlich für Entscheidungen sind hier mentale Modelle, welche als flexible Wissensstrukturen üblicherweise als pragmatische Antwort auf eine Problemsituation gebildet werden und in welche Normen, Ideale etc. mit einfließen. Sie haben die Aufgabe, die Umgebung zu erklären und zu deuten (North et al. 2005: 322).

Als Konsequenz eines Wegfalls der Annahme von allwissenden homines oeconomici, ist zweitens jede Transaktion mit Transaktionskosten verbunden (Williamson 1979). Der Transaktionskostenansatz ist auf Roland Coase (1937) zurückzuführen. Transaktionskosten entstehen grundsätzlich aus Informationsdefiziten bzw. -asymmetrien zwischen den einzelnen Marktakteuren und dem aus diesen Defiziten erwachsenden Risiko. Mit den Kosten der Vorbereitung, Organisation und Absicherung des Leistungsaustauschs werden darunter all jene Kosten verstanden, welche neben den eigentlichen Produktionskosten anfallen. Durch das Anfallen von Transaktionskosten wird die Annahme der grundsätzlichen Effizienz des Marktes in Frage gestellt (Williamson 1979): Kosten und damit einhergehende Risiken einer Vertragsformulierung und -kontrolle können den Nutzen der Transaktion überschreiten. Trotz der ursprünglichen Profitabilität wird sie nicht vollzogen und führt damit zu einem Marktversagen. Damit wird auch die Bedeutung des Marktes als Transaktionsbühne relativiert. Als Alternativen nennt Williamson (1979) z.B. die hierarchische Koordination innerhalb eines Unternehmens oder Netzwerkformen der langfristigen Kooperation zwischen Unternehmen.

Diese Relativierung führt drittens zu einem Bruch mit einer zentralen Prämisse der neoklassischen Theorie, dass Institutionen keinen Einfluss

auf das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage haben. In den Worten von Douglass North verfolgen Institutionen den Zweck, «die Unsicherheiten menschlicher Interaktion zu vermindern» (North 1992: 30). «Die geeigneten Institutionen bringen durch die Stabilisierung der Erwartungen eine grössere Sicherheit bei Transaktionen hervor und senken somit die Transaktionskosten. So können dann in höherem Masse ‚gains of trade‘ realisiert werden» (North et al. 2005: 330). Für North sind Institutionen Spielregeln einer Gesellschaft oder, formaler ausgedrückt, «sie sind von Menschen hervorgebrachte Handlungseinschränkungen, die die menschlichen Interaktionen strukturieren. Sie bestehen aus formalen Regeln (Verfassungen, Gesetze und Regulierungen), informellen Regeln (Konventionen, moralischen Regeln und sozialen Normen) und den jeweiligen Durchsetzungscharakteristiken. Sie bestimmen, auf welche Art und Weise zu jeder Zeit das Spiel gespielt wird, denn sie stellen die Anreizstruktur einer Gesellschaft dar» (North et al. 2005: 325 vgl. North 1992: 3). Dabei werden formale Institutionen von den involvierten Akteuren ins Leben gerufen und modifiziert um von höheren Interaktionsgewinnen zu profitieren.¹⁴ Wie in der neoklassischen Theorie wird ein Wandel also zunächst über relative Preisänderungen definiert. Diese führen zu einem temporären Marktungleichgewicht, welches den rationalen Akteure neue Handlungsfenster öffnet. Preisänderungen betreffen im Rational Choice Institutionalismus jedoch nicht nur die Ressourcen oder Interessen der Akteure sondern auch die mit der Interaktion einhergehenden Transaktionskosten. Als zusätzlicher Parameter werden Lerneffekte genannt (North 1994: 361f). Aus diesem Grund kann von einer einzigen, «besten» Lösung nicht ausgegangen werden. Die institutionelle Entwicklung ist pfadabhängig in dem Sinne, dass der Ausgangspunkt grossen Einfluss auf die erreichbaren Ziele hat (Scharpf 2000: 82). Obwohl sich die Akteure rational verhalten, muss das Institutionengefüge damit kurz- bis mittelfristig nicht Pareto-effizient ausgestaltet sein. In diesem Fall kommt es zu einer stockenden Entwick-

¹⁴ Informelle Institutionen entstehen und wandeln sich nach North im Gegensatz dazu in einem Prozess spontaner Interaktion. In Anlehnung an Adam Ferguson (1767) werden sie zwar als Ergebnisse menschlichen Handelns nicht aber des menschlichen Entwurfs verstanden (North et al. 2005: 326).

lung, die anhält, weil «die Transaktionskosten auf den politischen und ökonomischen Märkten [die Akteure] nicht dazu anregen, sich schrittweise effizienteren Ergebnissen anzunähern» (North 1992: 11). Ein extremes und berühmtes Beispiel hierfür ist das QWERTY-Layout der (englischen) Schreibmaschinentastatur, welches trotz seiner ineffizienten Anordnung bis heute überdauert hat (Scharpf 2000: 82 vgl. David 1985).

4.2 Der Akteurzentrierte Institutionalismus – Analytischer Hintergrund

Für ein besseres Verständnis des analytischen Hintergrundes des Akteurzentrierten Institutionalismus wird zunächst kurz das Governance-Konzept näher erläutert. In der Literatur finden sich für dieses unterschiedliche Begriffsverständnisse, eine eigentliche Lehrbuchdefinition existiert nicht (Benz 2004: 12). Der folgende Abschnitt orientiert sich insbesondere an zwei Beiträgen von Mayntz (2004a, 2004b).

Die zwei Definitionen von Governance

Governance kann sich «sowohl auf eine Handeln regelnde Struktur als auch auf den Prozess der Regelung beziehen» (Mayntz 2004b: 5). Im ersten Fall dient Governance als Oberbegriff für die verschiedenen Formen sozialer Handlungskoordination wie Hierarchie, Markt, Gemeinschaft und Organisationen; im zweiten Fall bezeichnet der Begriff nicht-hierarchische und nicht lediglich staatliche Regelung (Mayntz 2004a: 66). Wenn in der Politikwissenschaft im deutschen Sprachraum von Governance gesprochen wird, wird gewöhnlich auf die Elemente beider Begriffsverwendungen zurückgegriffen. Governance meint dann «das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure» (Mayntz 2004a: 66).

Formale Definition von Governance

Die formale Definition von Governance stammt aus den Wirtschaftswissenschaften, wo der Begriff Governance auf die «Existenz von Regeln und die Art und Weise der Regeldurchsetzung im Wirtschaftsprozess» (Benz 2004: 16) hinweist. Während damit anfänglich nur die Koordinationsformen Markt- und Hierarchie bezeichnet wurden, wuchs dieses Begriffspaar bald um weitere Koordinationsformen wie Clans, Verbände oder Netzwerke an, bis am Ende alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination umfasst waren. Im Vordergrund stehen dabei als «system of rule» (Rosenau 1992: 4), die Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure (Mayntz 2004a: 66; 2004b: 4).

Inhaltliche Definition von Governance

Die inhaltliche Definition von Governance hat ihre Wurzeln in den internationalen Beziehungen, wo der Begriff Governance zur Beschreibung von Herrschaftsstrukturen diente, bei denen eine übergeordnete souveräne Instanz fehlt. Er weist auf den Sachverhalt hin, dass auf der globalen Ebene eine zentrale politische Steuerung nicht existiert und steht damit als Gegenbegriff zu Government, welcher sich ausschliesslich auf die autonome Tätigkeit einer Regierung bezieht. Der Begriff wurde in der Policy-Forschung adaptiert, wo er für die politische Steuerung als Resultat eines Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure in netzwerkartigen Strukturen im Sinne eines «kooperativen Staates» verwendet wird (Mayntz 2004a; Benz 2004: 18). Neben der globalen Systemebene findet Governance in diesem Verständnis auch Anwendung in regionalen resp. in den für diese Arbeit relevanten metropolitanen Entscheidungssystemen. In den Worten von Le Galès bedeutet Governance in diesem Zusammenhang «the capacity to integrate and give form to local interests, organizations and social groups and, on the other hand, the capacity to represent them outside, to develop more or less unified strategies towards the market, the state, other cities and other levels of government» (Le Galès 1995: 90). Und damit «the capacity to organize collective ac-

tion, to build coalitions and partnerships directed towards specific goals» (Le Galès 1998: 496).

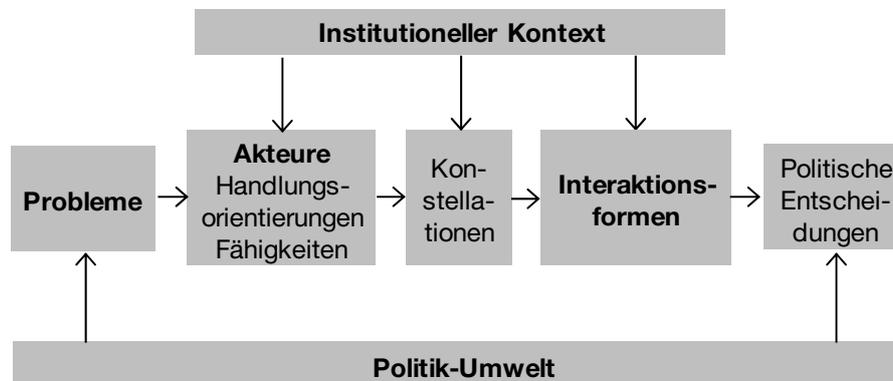
Analyseinstrumente in der Governance Forschung

Für die Analyse des Governance Konzeptes existiert neben Institutionalismus- und Handlungstheorien eine Vielzahl weiterer möglicher Ansätze (Benz 2004: 27). In Anbetracht der formalen und der inhaltlichen Governance Definition kann argumentiert werden, dass sich für eine Analyse der Regulationsstruktur und deren Auswirkungen insbesondere institutionenzentrierte Ansätze eignen, die von der Annahme ausgehen, dass Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse sowie die Ergebnisse der Staatstätigkeit durch das Institutionengefüge beeinflusst werden. Im Gegensatz dazu eignen sich akteurzentrierte Ansätze, wenn der Prozess der Regelung und damit die Interaktionen und Handlungsorientierungen der Akteure im Vordergrund stehen. Eine Herangehensweise, welche sich auf beide Definitionen von Governance bezieht und damit auf das Governance-Konzept in seiner Gesamtheit angewandt werden kann, bildet der Akteurzentrierte Institutionalismus (vgl. Raich 2006).

4.3 Die Elemente des Akteurzentrierten Institutionalismus

Der AZI stellt einen Ansatz für die Erklärung politischer Entscheide dar. Diese werden als Produkt strategischer Interaktionen zwischen mehreren politikrelevanten Akteuren verstanden, welche von dem vorherrschenden institutionellen Kontext und der spezifische Akteurskonstellation beeinflusst werden. Damit ist der AZI der interaktionsorientierten Policy-Forschung zuzuordnen (Scharpf 2000: 32ff). Abbildung 4 stellt das analytische Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus grafisch dar. Im Folgenden werden auf theoretischer Ebene die Akteure, deren Konstellationen und Interaktionsformen sowie der institutionelle Kontext und damit die relevanten Modellbausteine näher erläutert.

Abbildung 4: Das analytische Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000: 85).



4.3.1 Institutioneller Kontext

Unter Institutionen versteht der AZI Regulationsaspekte für soziale Interaktionen. Sie können wie in der Theorie des Rational Choice Institutionalismus zugleich als abhängige wie auch als unabhängige Variablen beschrieben werden (Schneider / Janning 2006: 92). Institutionen lassen sich damit nicht nur über politische Entscheidungen aktiv gestalten und verändern, sondern sie bilden auch einen «stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext» (Mayntz / Scharpf 1995: 43). Das heisst, sie konstituieren Akteure, weisen ihnen Aufgaben und Kompetenzen zu, schaffen Anlässe und Arenen der Interaktion und definieren die darin gültigen Entscheidungsregeln (Mayntz / Scharpf 1995: 45ff). Scharpf definiert in der Reihenfolge zunehmender Regeldichte mit den minimalen Institutionen, Netzwerken, Verbänden sowie Organisationen vier unterschiedliche institutionelle Kontextebenen (Scharpf 2000: 91f; vgl. Kapitel 3.2.3).¹⁵ Aus praktischen Gründen werden diese erst im Zusammenhang mit den darin auftretenden Interaktionsformen in Kapitel 4.3.4 beschrieben.

¹⁵ In kompletter Form nennt Scharpf die Kontextformen «anarchische Felder und minimale Institutionen», «Netzwerke, Regime und Zwangsverhandlungssysteme», «Verbände und repräsentative Versammlungen» sowie «hierarchische Organisationen und der Staat» (Scharpf 2000: 91). Im Rahmen dieser Arbeit werden diese Nebenformen nicht berücksichtigt.

4.3.2 Akteure

Die Bestimmung der Akteure im AZI folgt dem Forschungsgegenstand, welcher festlegt, auf wessen Interaktionen in welchen Arenen fokussiert werden soll. Das Ziel liegt darin, alle für die zu untersuchende politische Entscheidung relevanten Akteure zu definieren und damit im Modell eine fixe Grenze zwischen dem institutionellen Kontext als Handlungsrahmen und den darin agierenden Akteuren zu setzen. Grundsätzlich kann dabei zwischen individuellen und kollektiven Akteuren unterschieden werden. Letztere werden als «handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten» betrachtet, «die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (zum Beispiel in Parteien oder Behörden) entschieden werden kann» (Mayntz / Scharpf 1995: 48). Sie besitzen die Fähigkeit zur kollektiven Willensbildung und damit zur effektiven Steuerung des Handelns ihrer Mitglieder. Aus pragmatischen Gründen werden Vorgänge auf der Mikroebene bei der Erklärung des strategischen Handelns korporativer Akteure im AZI gewöhnlich vernachlässigt. Dieses Vorgehen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass individuelle Mitglieder den zu erklärenden Sachverhalt wesentlich mitbestimmen können (Mayntz / Scharpf 1995: 50).

Das Handlungsmuster der Akteure lässt sich prinzipiell über ihre Präferenzen und Fähigkeiten bestimmen. Als Untergruppe der Präferenzen werden Handlungsorientierungen definiert (Scharpf 2000: 116). Scharpf differenziert in Anlehnung an McClintock (1972) und Kelley / Thibaut (1978) zwischen den Formen Individualismus (Eigeninteresse), Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft, wobei die ersten drei als die empirisch wahrscheinlichsten betrachtet werden:

- Individualismus ($U_x = aX$): Es zählen nur die Vor- und Nachteile für Ego, wobei eine egoistische Nutzenmaximierung angenommen wird.

-
- Solidarität ($U_x = aX + bY$)¹⁶: Ein Vorteil für Ego wird in gleicher Weise bewertet wie ein Vorteil für Alter. Im Zentrum liegt das Streben nach einem gemeinsamen Nutzen.
 - Wettbewerb ($U_x = aX - bY$): Entscheidend ist die Differenz zwischen eigenem und fremdem Gewinn. Ein Verlust für Alter wird als Nutzen von Ego interpretiert.

Beim Altruismus sind die eigenen Auszahlungen irrelevant, als positives Ergebnis von Ego wird ein Vorteil für Alter gewertet. Unbedeutend sind die eigenen Auszahlungen auch bei einer feindschaftlichen Interaktionsorientierung. Im Unterschied betrachtet hier jedoch Alter ein negatives Ergebnis von Ego als Vorteil (Scharpf 2000: 148ff).

Es wird jedoch von Scharpf anerkannt, dass gerade bei kollektiven Akteuren, einem individualistischen Verhalten ein besonderer Platz in Erklärungen politischer Interaktionen eingeräumt werden muss. Bei einer geringen Bedeutung der übrigen für die Formierung von Präferenzen relevanten Elemente reicht es nach Scharpf damit aus, «Erklärungen ausschliesslich auf das institutionelle Eigeninteresse zu stützen, das empirisch leichter zu bestimmen ist als andere Aspekte» (Scharpf 2000: 116). Das Eigeninteresse selbst definiert Scharpf über die Präferenzen für Selbsterhaltung, Autonomie und Wachstum (vgl. Scharpf 2000: 116ff).

Mit den Fähigkeiten werden all jene Handlungsressourcen bezeichnet, «die es einem Akteur ermöglichen, ein Ergebnis in bestimmter Hinsicht und zu einem gewissen Grad zu beeinflussen» (Scharpf 2000: 86). Umfasst werden dabei grundsätzlich Human-, Sozial und ökonomisches Kapital. Im allgemeinen Kontext der Policy-Forschung sind in diesem Zusammenhang insbesondere Handlungs- und Entscheidungskompetenzen von Bedeutung (Scharpf 2000: 86).

¹⁶ aX = Auszahlungen von Akteur X, bY = Auszahlungen von Akteur Y, U_x = Subjektiver Gesamtnutzen von Akteur X. Es wird vorausgesetzt, dass die Auszahlungen beider Spieler addiert resp. subtrahiert werden können und demnach interpersonale Nutzenvergleich möglich sind (Scharpf 2000: 151).

4.3.3 Akteurskonstellation

Die Konstellation beschreibt «die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse» (Scharpf 2000: 87). In spieltheoretischen Untersuchungen entspricht die Akteurskonstellation den Spielmatrizen (vgl. Kapitel 4.3.4) und repräsentiert die Bewertungen der erreichbaren Ergebnisse der Akteure sowie das Ausmass der Kompatibilität oder Inkompatibilität ihrer Auszahlungswünsche. Damit gibt die Akteurskonstellation das Konfliktniveau in einer Entscheidungsarena wieder. Der Interaktionsmodus selbst, durch welchen die Konflikte bearbeitet werden, bestimmt sich über die vorherrschende Interaktionsform (Scharpf 2000: 128f).

4.3.4 Interaktionsformen

Als typisierte Modellformen für Interaktionen definiert Scharpf, wie das Kapitel 3.2.3 bereits aufzeigte, einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung, Verhandlungen, Abstimmungen und hierarchische Entscheidungen. Der analytische Hintergrund bildet dabei das Ausmass der individuellen Autonomie und der kollektiven Handlungsfähigkeit von Akteuren. Von zentraler Bedeutung ist dabei, wie die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung von Kollektiventscheidungen verteilt sind (Mayntz / Scharpf 1995: 62). Bestimmt werden diese Faktoren in erster Linie von den institutionellen Strukturen: Während einseitiges Handeln von autonom agierenden Akteuren bestimmt wird und auch ohne jegliche institutionelle Struktur stattfindet, setzen Verhandlungen Strukturen voraus, welche es vermögen, Vereinbarungen mit verbindlichem Charakter zu sichern. Auf noch spezifischere und anspruchsvollere institutionelle Arrangements angewiesen sind Entscheidungen durch Mehrheitsabstimmung oder die hierarchische Steuerung (Scharpf 2000: 92). Im Folgenden werden die vier definierten Interaktionsformen mit Hilfe spieltheoretischer Modelle kurz vorgestellt. Ausgangspunkt sind die auf zwei Akteuren basierten vier archetypischen Mixed-Motive-Spiele «Assurance», «Battle of

Sexes», «Gefangenendilemma» und «Chicken» (vgl. Abbildung 5), in welchen die Akteure zwischen den beiden Strategien Kooperation und Defektion wählen können und denen eine gewisse empirische Bedeutung beigemessen werden kann (Scharpf 2000: 129ff). Die erwarteten Ergebnisse von Alter in Bezug auf die gewählten Strategien entsprechen dabei den Werten oben rechts in den einzelnen Feldern, die Ergebnisse von Ego den Werten unten links. Die Spiele werden unter Zuhilfenahme des Konzepts des Nash-Gleichgewichts (Nash 1951)¹⁷ analysiert. Entscheidend ist unter welchen Voraussetzungen die Akteure bereit sind, ausgehend von der Ursprungssituation in Feld A, in dem keine Interaktion stattfindet, beidseitig zu kooperieren (Feld C). Berücksichtigt werden dabei individuelle, solidarische und kompetitive Handlungsorientierungen.

Abbildung 5: Die vier archetypischen Mixed-Motive-Spiele (Scharpf 2000: 131).

		Alter	
		Kooperation	Defektion
Ego	Kooperation	4 C 4	3 D 1
	Defektion	1 B 3	2 A 2

Assurance

		Alter	
		Kooperation	Defektion
Ego	Kooperation	1 C 1	4 D 3
	Defektion	3 B 4	2 A 2

Battle of Sexes

		Alter	
		Kooperation	Defektion
Ego	Kooperation	3 C 3	4 D 1
	Defektion	1 B 4	2 A 2

Gefangenendilemma

		Alter	
		Kooperation	Defektion
Ego	Kooperation	3 C 3	4 D 1
	Defektion	1 B 4	0 A 0

Chicken

¹⁷ Das Nash-Gleichgewicht bestimmt die Stabilität oder Verwundbarkeit erreichter Lösungen und «bezeichnet eine Konstellation individueller Strategien, in der es keinem Spieler mehr möglich ist, sein Ergebnis durch den einseitigen Wechsel zu einer anderen Option zu verbessern» (Scharpf 2000: 172).

Einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung

Einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung findet sich in Situationen, in denen die Akteure im Sinne minimaler institutioneller Voraussetzungen unabhängig verbindlicher Vereinbarungen auf eigene Faust handeln. Die Entscheidungen sind damit einzig durch das vorherrschende Rechtssystem beschränkt, welches die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen garantiert (Scharpf 2000: 170). Die hohen Transaktionskosten, welche mit dem Verfassen von umfassenden Verträgen verbunden sind, machen jedoch selbst Vereinbarungen, die für alle beteiligten Akteure einen Vorteil darstellen, in ihrem Gelingen unsicher. Blosser Versprechen bleiben nichts anderes als «cheap talk» und können, ohne dass mit Sanktionen gerechnet werden muss gebrochen werden (Scharpf 2000: 135). Eingeschränkt wird eine Einigung auf eine Lösung zudem durch das Ausbleiben von Verhandlungen und damit der Möglichkeit von Ausgleichszahlungen.

Einseitiges Handeln entspricht der Handlungslogik der Nichtkooperativen Spieltheorie. Diese geht davon aus, dass die Akteure nicht nur ihre strategischen Optionen und Präferenzen kennen, sondern dass sie vollständig informiert sind über die Strategieoptionen aller Spieler, den zu erwartenden Ergebnissen an den möglichen Schnittpunkten und hinsichtlich der Präferenzen, die alle Spieler bezüglich dieser Ergebnisse haben (Scharpf 2000: 179). Das Verfahren der wechselseitigen Anpassung ist insofern realistischer, als dass es lediglich von dem Wissen der eigenen Optionen und Auszahlungen ausgeht. Handlungen werden hier als Reaktion auf den Status quo verstanden, der durch die früheren Züge der anderen Spieler geschaffen wurde. Im Sinne eines sequentiellen Spieles werden die Interaktionen so lange fortgesetzt, bis ein Nash-Gleichgewicht erreicht ist (Scharpf 2000: 186f). Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Verfahren ist hier aber insofern zu vernachlässigen, als dass sie sich hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit einer beidseitigen Kooperation nicht unterscheiden.

Eine zweiseitige Kooperation (Feld C) kommt zu Stande, wenn sich beide Akteure dadurch einen Nutzen versprechen, der höher liegt als in den übrigen Konstellationen. Sofern die Akteure eigennützig handeln ($U_x = aX$; $U_y = bY$), ist diese Situation nur im Assurance Spiel gegeben. Handeln beide Akteure solidarisch, ist beidseitig kooperatives Verhalten ($U_x = aX + bY$; $U_y = aX + bY$) auch im Gefangendilemma und im Chicken Spiel möglich. Solidarisches Verhalten zahlt sich jedoch nur bei Beidseitigkeit aus, ansonsten erhöhen sich die Chancen für eine zweiseitige Kooperation nicht wesentlich. Handelt zumindest einer der Akteure kompetitiv ($U_x = aX - bY$), wird diese Konstellation in jedem Fall verunmöglicht (vgl. Abbildung 5).

Verhandlungen

Im Unterschied zum einseitigen Handeln und der wechselseitigen Anpassung kann bei Verhandlungen opportunistisches Verhalten durch stärkere oder schwächere Sanktionen eingeschränkt werden. Möglich sind zudem Ausgleichszahlungen unter den Akteuren. Ausgangspunkt des Verhandlungskonzepts ist das Coase-Theorem (Coase 1960). Dieses nimmt an, dass unter institutionellen Bedingungen, welche die Verbindlichkeit ausgehandelter Vereinbarungen sicherstellen, Verhandlungen zwischen rationalen (und vollständig informierten) Akteuren zu freiwilligen Vereinbarungen führen, die alle potentiellen Wohlfahrtsgewinne zwischen den Parteien verwirklichen. Transaktionskosten werden im Coase-Theorem vernachlässigt (Scharpf 2000: 197). Jedoch wird der Erfolg von Verhandlungslösungen in der Praxis insbesondere durch zwei unrealistische Annahmen eingeschränkt: Erstens führen die Schwierigkeiten, Vereinbarungen überhaupt zu erreichen sowie das Problem, die effektive Implementierung von Vereinbarungen sicherzustellen, zu hohen Transaktionskosten. Zweitens können sich Täuschungsversuche auszahlen, wenn die Akteure unvollständig und asymmetrisch informiert sind. Auf der anderen Seite führt dies dazu, dass selbst ehrlich gemeinten Behauptungen misstraut wird (Scharpf 2000: 199ff).

Verhandlungen sind insbesondere typisch bei Netzwerkbeziehungen, Regimen und Zwangsverhandlungssystemen. Möglich sind sie jedoch auch

innerhalb von Verbänden und Organisationen und unter Vorbehalt bei der Existenz minimaler Institutionen (Scharpf 2000: 230). In dieser Arbeit wird nur der erste Fall berücksichtigt. Für ein besseres Verständnis werden zunächst kurz Netzwerke als institutionelle Kontextform näher erläutert:

Netzwerke stellen in diesem Zusammenhang Interaktionszusammenhänge dar, «in denen die Zahl der [...] beteiligten Akteure überschaubar bleibt, die Akteure über ihre jeweiligen Interessen informiert sind, ihr gemeinsames Handeln abstimmen oder aushandeln und Kooperation unter Umständen auf Dauer stellen können» (Schneider / Janning 2006: 159). Das Netzwerkkonzept «dient dem Zweck, eine bestimmte Art von Bedingungen zu beschreiben, welche die Transaktionskosten von Verhandlungen verringern können» (Scharpf 2000: 232). Netzwerksbeziehungen entstehen aufgrund der Vorteile, die sie im Vergleich zu einmaligen Interaktionen bieten. Da sich Akteure an vergangene (positive) Interaktionen erinnern, stellt sich für zukünftige Transaktionen eine entsprechende Erwartungshaltung ein. Eine Fortsetzung der Beziehung ist insofern freiwillig, als ein Austritt zwar kostspielig ist, aber immer noch eine realistische Option darstellt (Scharpf 2000: 233). Zentrales Element dieser Beziehungen ist gegenseitiges Vertrauen, welches dabei in Anlehnung an Granovetter (1973) und Scharpf (1994) in schwacher Form auf der Ebene der Kommunikation und in starker Form auf der Ebene der Strategieentscheidungen wirkt. Schwaches Vertrauen wird dabei mit der Erwartung gleichgesetzt, «dass die von Alter mitgeteilten Informationen über seine eigenen Optionen und Präferenzen wahrheitsgemäss sind [...] und dass die Akteure explizit eingegangenen Verpflichtungen nachkommen, solange sich die Umstände, unter denen sie eingegangen wurden, nicht signifikant verändern» (Scharpf 2000: 234). Starkes Vertrauen entspricht der Erwartung, «dass Alter Strategieoptionen vermeidet, die für ihn selber attraktiv wären, aber die Interessen von Ego ernsthaft verletzen würden», und hat damit «ähnliche Wirkungen wie eine solidarische Interaktionsorientierung» (Scharpf 2000: 234). Die zur Erlangung von starker Vertrauenswürdigkeit notwendigen Investitionen sind jedoch kostspielig und es muss ange-

nommen werden, dass jeder Akteur nur eine begrenzte Anzahl starker Bindungen eingehen kann (Scharpf 2000: 235).

Die Analyse von Verhandlungen in Netzwerkbeziehungen ist insbesondere beim Gefangenendilemma und dem Chicken-Spiel aussagekräftig: Obwohl eine gegenseitige Kooperation für beide Akteure gegenüber der Ausgangssituation attraktiver ist, kommt diese Konstellation hier ohne entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen, mit Ausnahme solidarisch handelnder Akteure nicht zustande. Beim Gefangenendilemma kann eine gegenseitige Kooperation bei eigennützigen Akteuren erreicht werden, wenn die Bereitschaft besteht, sich nicht opportunistisch zu verhalten und damit auf den höheren Gewinn durch eine einseitige Defektion zu verzichten. Entsprechend gross muss die Erwartungssicherheit sein. Das Dilemma liegt darin, dass ein «missbrauchtes» kooperatives Verhalten zu der schlechtestmöglichen Auszahlung führt. Solange sich die Akteure in Feld A aufhalten, ist die Situation beim Chicken Spiel ähnlich. Befinden sich die Akteure jedoch in einem der Nash-Gleichgewichte B oder D, wird eine gegenseitige Kooperation höchstens erreicht, wenn der nichtkooperierende Akteur aus «Fairness» einen Auszahlungsverlust in Kauf nimmt und kooperiert. Möglich wird eine Lösung bei eigennützigen Akteuren und den gewählten Auszahlungen erst durch Ausgleichszahlungen: Befinden sich die Spieler in Feld B und Alter «kauft» das kooperative Verhalten von Ego zu einem Wert zwischen 1 und 2 ab, liegt die Endauszahlung von Ego zwischen 4 und 5, jene von Alter zwischen 2 und 1. Damit kann in Feld C eine Nutzenverteilung erzielt werden, welche beide Akteure gegenüber Feld B besser stellt (vgl. Abbildung 5). Relevant können Ausgleichszahlungen sowohl im Gefangenendilemma als auch im Chicken Spiel insbesondere dann werden, wenn sich die Akteure bei einer zweiseitigen Kooperation mit ungleichen Auszahlungen konfrontiert sehen. Diese Situationen werden hier jedoch nicht weiter verfolgt.

Während zwei solidarisch handelnde Akteure sich in beiden Spielen auch ohne Verhandlungen auf eine zweiseitige Kooperation einigen, ist diese bei zwei kompetitiven Akteuren unwahrscheinlich, da ein Entgegenkommen

von Alter an Ego gemäss der Formel $U_x = aX - bY$ immer doppelt bezahlt wird. Erreicht werden kann diese jedoch mit den gewählten Auszahlungen theoretisch zwischen einem kompetitiv und einem eigennützig resp. einem solidarisch handelnden Akteur. Da ersterer neben den eigenen Auszahlungen auch die Differenz zu den Auszahlungen des Verhandlungspartners berücksichtigt, ist durch Ausgleichszahlungen an einen kompetitiven Gegenspieler ein Resultat realisierbar, welches im Endeffekt beide Akteure besser stellt (vgl. Abbildung 5).

Der Einbezug von Verhandlungskosten schmälert die Wahrscheinlichkeit von gegenseitigen Kooperationen insofern, als dass von den Auszahlungen von Alter und Ego in Feld C ein Verhandlungsterm subtrahiert werden müsste, durch welchen die Wahrscheinlichkeit dieses Resultat zu erreichen entsprechend sinkt. Geschmälert werden die eruierten zweiseitigen Kooperationen ausser im Fall solidarisch handelnder Akteure zudem durch das Vorhandensein unvollständiger Informationen. Da nicht-opportunistisches Verhalten in Netzwerken auf Freiwilligkeit basiert, entscheidet letztlich der Handlungshorizont, in welchem ein Interesse für zukünftige Interaktionen besteht, ob ein entgegengebrachtes Vertrauen missbraucht wird oder ob man es sich leisten kann, womöglich ehrlich gemeinten Behauptungen des Verhandlungspartners zu misstrauen.

Mehrheitsentscheidung und Hierarchische Steuerung

Mehrheitsentscheidungen finden sich allgemein im institutionellen Kontext von Wahlen oder Abstimmungen. Die hierarchische Steuerung ist etwa auf privatwirtschaftlicher Ebene zu beobachten, wo prinzipiell entscheidet, wer auch die Verantwortung trägt. Im Unterschied zu den vorangegangenen Interaktionsformen, können in diesen Fällen Handlungen grosser Mengen von Akteuren mit sehr geringen Transaktionskosten koordiniert werden (Scharpf 2000: 251). Die Logik von Mehrheitsentscheidungen erlaubt es, Einwände von Minderheiten zu überstimmen. Das nötige Gewicht erhalten solche Entscheidungen durch legitimierende Mechanismen, was insbesondere dann von Bedeutung ist, wenn ein Austritt aus einem Mehrheitssystem nicht möglich oder mit sehr hohen Kosten

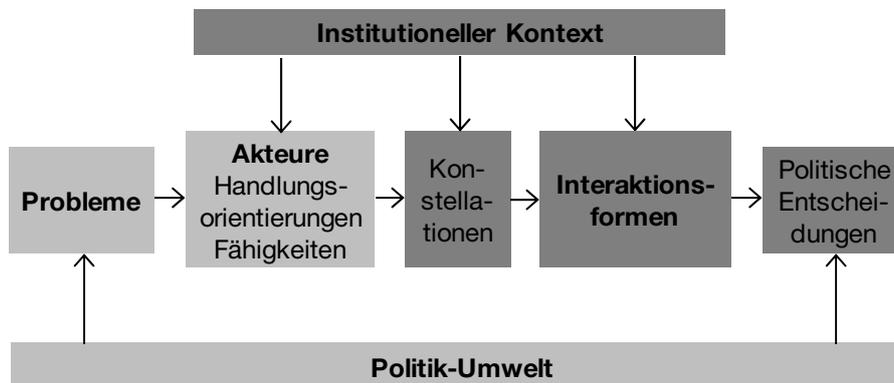
verbunden ist (Raich 2006: 66). Die hierarchische Koordination setzt voraus, dass die Inhaber der Autoritätspositionen entsprechend dem Ideal des allwissenden und wohlwollenden Diktators handeln, da sich sonst die mit ihr verbundenen Vorteile wie Effizienz und niedrige Transaktionskosten nicht entfalten können: «Sie dürfen ihre Macht nur zu Wohlfahrtsmaximierung und zur Sicherung der Verteilungsgerechtigkeit einsetzen, und nicht zur Maximierung ihres eigenen Vorteils; und sie müssen alle notwendigen Informationen gewinnen und richtig verarbeiten können» (Scharpf 2000: 286). Damit steht eine effiziente Umsetzung der hierarchischen Koordination nicht nur vor der Gefahr, dass entscheidungsrelevante Informationen ignoriert werden und man sich damit über die Präferenzen untergeordneter Akteure hinwegsetzt, sondern auch dass die Handlungsmotivation des Hierarchen nicht dem Gesamtnutzen entspringt (Raich 2006: 67f).

Liegen den vier Mixed-Motive-Spielen Mehrheitsentscheidungen oder ein hierarchischer Entscheid zu Grunde, landen die Interaktionen in jener Konstellation, welche für die entscheidende Partei den grössten Nutzen einbringt. Der unterlegene Verhandlungspartner kann die Interaktion nicht beeinflussen. Hat Alter die Entscheidungsmacht, wird bei Eigennutzorientierung im Assurance-Spiel Feld C, in den übrigen Spielen Feld D erreicht. Eine solidarische Handlungsorientierung führt zu jener Konstellation, welche in Form der Aufsummierung beider Auszahlungen den höchsten Gesamtnutzen generiert. Handelt Alter kompetitiv, landet die Interaktion in der Konstellation mit der grösstmöglichen Differenz zwischen den beiden Auszahlungen (vgl. Abbildung 5). Während aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeit Verhandlungen unter eigennutzorientierten Akteuren beim Gefangenendilemma und im Chicken-Spiel trotz individueller Einbussen zu zweiseitigen Kooperationen führen können, sind diese hier auf solidarische Entscheidungsträger angewiesen.

4.4 Spieltheoretische Analyse horizontaler Gemeindekooperationen

In der spieltheoretischen Analyse werden im Rahmen des AZI die möglichen Auswirkungen des institutionellen Kontexts auf die Entscheidung für oder gegen horizontale Gemeindekooperationen untersucht (vgl. Abbildung 6). Der Zweck dieses Kapitels liegt in der Ausleuchtung wahrscheinlicher Interaktionsprozesse im Zuge der Entstehung horizontaler Gemeindekooperationen und hat zum Ziel, mögliche Hypothesen zu dem Einfluss des institutionellen Kontexts auf diese Vorhaben theoretisch zu untermauern.

Abbildung 6: Fokus der spieltheoretischen Untersuchung zu der Beteiligung von Agglomerationsgemeinden an interkommunalen Kooperationsformen (Abbildung nach Scharpf 2000: 85).



4.4.1 Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus

Akteure

Als Akteure gelten auf der kommunalen Ebene eine einzelne Gemeinde oder eine Gruppe von Gemeinden mit gleichgerichteter Handlungsstrategie im Sinne einer Koalition. Auf der überkommunalen Ebene handelt es sich bei dem Akteur um den Kanton, welcher die betroffenen Gemeinden überlagert und entsprechend auf den Kooperationsprozess Einfluss ausüben kann. Organisationsinterne Entscheidungsprozesse der Akteure

werden zu einer Reduktion der Komplexität vernachlässigt. Entsprechend dem Rational Choice Institutionalismus, wird den Akteuren eine eigennützige Handlungsmotivation unterstellt. Die Akteure sind jedoch nicht allwissend und interagieren unter Berücksichtigung von Transaktionskosten.

Akteurskonstellation

Auf der Basis von Zwei-mal-zwei-Spielen wird erstens die Akteurskonstellation für die Interaktion zweier kommunaler Akteure modelliert.¹⁸ Die Parteien können sich anhand der beiden Strategieoptionen für oder gegen eine Kooperation entscheiden. Die Besonderheit der Interaktion liegt in der Bedingung gegenseitigen Kooperierens. Im Sinne einer «gemeinschaftlichen Produktion» (Scharpf 2000: 199) ist der Beitrag von beiden Seiten nötig, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen. Leistet eine Seite ihren Beitrag nicht, wären die von der anderen Seite erbrachten Leistungen wertlos.

Im zweiten Fall liegt der Fokus auf der Interaktion zwischen einem kommunalen Akteur und dem ihm übergeordneten Kanton. Dieser steht vor der Entscheidung, ob er kommunale Kooperationsvorhaben unterstützen will. Neben materiellen Anreizen sind auch andere Steuerungsmedien vorstellbar. Mayntz und Scharpf nennen z.B. auch negativ sanktionierte Verhaltensgebote beziehungsweise -verbote, Verfahrens- und Organisationsregeln oder Informations- und Überzeugungsstrategien (Mayntz / Scharpf 1995: 19). Schlüpft der Kanton in die Rolle des Agenda-Setters, der die Vorschläge definiert, über die entschieden werden soll, vermag er die Anzahl der nötigen bilateralen Beziehungen zu senken und erhöht so die Chancen einer allseits akzeptierten Lösung (Scharpf 2000: 246f). Im

¹⁸ Die Reduktion auf Spiele mit zwei Akteuren und zwei möglichen Handlungsstrategien entspricht einer Vereinfachung der Realität, ermöglicht es jedoch die Komplexität in einem handelbaren Rahmen zu halten. Eine plausible Rechtfertigung für dieses Vorgehen liefert Fritz Scharpf (2000: 142): «Was für den Analytiker ein Problem darstellt, wäre für die beteiligten Akteure [...] ein noch viel grösseres Problem. Zweckgerichtetes Handeln in strategischen Situationen wäre unmöglich, wenn die Akteure in jedem einzelnen Fall komplexe Interaktionsprobleme zwischen einer grossen Zahl von Akteuren lösen müssten.» Scharpf geht davon aus, dass strategische Interaktionen deshalb auf einem der beiden Mechanismen Entkoppelung oder Aggregation beruhen. Ersteres zielt auf eine Reduktion der berücksichtigten Interdependenzen, die Aggregation schliesst strategiekonforme Akteure zu Koalitionen zusammen (Scharpf 2000: 141ff).

Folgenden werden die Unterstützungsleistungen vereinfachend als Massnahmen zur Senkung der Transaktionskosten verstanden, welche für die Gemeinden die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Kooperationsprojektes erhöhen.

Interaktionsform

Für eine Beschreibung der Interaktionsform geht die Arbeit in erster Linie von Verhandlungen innerhalb eines Netzwerk-Kontexts aus: Da die Anzahl möglicher Kooperationspartner klein ist, schränkt die Aussicht zukünftiger Verhandlungen mit der gleichen Partei opportunistisches Verhalten ein. Das Interesse der Akteure sich kooperativ zu verhalten ist umso höher, je stärker die Gefahr besteht, dass nicht-kooperatives Verhalten bei zukünftigen Interaktionen vergolten werden kann. Auf der kommunalen Ebene liegt der Grund dieser Verhältnisse in der geografischen Nähe der beteiligten Akteure, welche die Wahrscheinlichkeit wiederholter Interaktionen erhöht (Feiock 2007: 54f; Le Galès 1998: 489). Bei der Interaktion zwischen einem kommunalen Akteur und dem ihm übergeordneten Kanton finden aufgrund der Immobilität der Körperschaften zukünftige Interaktionen mit Sicherheit statt. Informationsdefizite können jedoch wie bereits erwähnt zum Versuche führen, sich durch Täuschungsmanöver strategische Vorteile zu verschaffen. Davon kann gerade die Interaktion unter kommunalen Körperschaften – durch ihre geringe Flexibilität bei der Wahl möglicher Kooperationspartner – stärker betroffen sein als etwa Interaktionen zwischen privaten Organisationen (Feiock 2007: 51). Gehen der kantonalen Anreizpolitik keine Verhandlungen voraus oder ist diese nicht existent, erscheint es sinnvoller, die Interaktion zwischen dem Kanton und dem kommunalen Akteur als wechselseitige Anpassung innerhalb minimaler Institutionen zu modellieren.

4.4.2 Interaktion zwischen zwei kommunalen Akteuren

Im einfachsten Fall ziehen beide Akteure in Form eines Assurance-Spiels (vgl. Abbildung 5) einen Nutzen aus der Kooperation, der grösser ist, als

die damit einhergehenden Kosten. Damit ist die Implementierung auch bei eigeninteressierten Parteien, die nicht in einer dauerhaften Beziehung zueinander stehen, aus sich heraus sichergestellt (Scharpf 2000: 199f). Voraussetzung hierfür ist ein gegenseitiger Austausch über die eigenen Handlungsabsichten. Keine Kooperation findet im Einklang beider Akteure statt, wenn beide den Status quo vorziehen.

Komplexer ist diejenige Spielsituation, in der nur eine Partei kooperieren will, da eine allfällige Zusammenarbeit in diesem Fall von Ausgleichszahlungen abhängig ist. Im Sinne eines Verhandlungsprozesses der «positiven Koordination» (Scharpf 2000: 225) sind die Akteure gleichzeitig für die Produktion, wie auch für die Verteilung der Kooperationsgewinne verantwortlich. Es ist plausibel anzunehmen, dass die benachteiligte Partei erst konstruktiv an einer Lösung mithilft, wenn sie völlig sicher ist, dass ihr durch das Ergebnis keine Nachteile entstehen. Mit anderen Worten wird, «die Erzeugung von Nutzen [...] behindert, solange eine akzeptable Aufteilung des Nutzens nicht sichergestellt ist» (Scharpf 2000: 205). Der Hauptgrund für ein mögliches Scheitern einer Kooperation in dieser Spielsituation liegt in der Schwierigkeit, die tatsächliche Intention des anderen Akteurs zu kennen und in der daraus resultierenden Notwendigkeit einer generalisierten Vorsicht. Entsprechend sind «Beziehungen von Vorteil, in denen die Akteure einen höheren Grad an Verletzlichkeit akzeptieren können, weil sie sich gegenseitig vertrauen» (Scharpf 2000: 233). Sie sind innerhalb einer Netzwerkstruktur ein möglicher Weg, dieses «Verhandlungsdilemma» (Lax / Sebenius 1986) zu mildern oder zu beseitigen.

In der Folgenden Abbildung 7 werden die Sachverhalte in einer Matrix-Form dargestellt. Das Feld A kann als Ausgangspunkt betrachtet werden. Es stellt in dem Sinne ein Nash-Gleichgewicht dar, als dass kein Akteur seine Position durch einseitiges Handeln verbessern kann. Die Felder B und D entsprechen den Szenarien, in denen nur eine Partei kooperieren will und damit entsprechende Transaktionskosten in Kauf nimmt. Daraus wird deutlich, dass keine (aufwendige) Initiative für ein Projekt ergriffen wird, solange nicht beide Akteure von diesem überzeugt sind. Die «ge-

meinschaftliche Produktion» in Feld C stellt dann ein zweites Nash-Gleichgewicht dar, wenn die Summe aus Nutzen plus Transaktionskosten mindestens von einem Akteur positiv bewertet wird, sofern der andere diesem Vorhaben gegenüber eine indifferente Einstellung hat. Zusätzlich kann es unter Mithilfe von Ausgleichszahlungen im Rahmen von Vertrauensbeziehungen zu einer Kooperation kommen, wenn der Kooperationsgewinn von Alter die Kooperationsverluste von Ego mindestens zu kompensieren vermag. In den übrigen Situationen verharret das Spiel im Feld A.

Abbildung 7: Spielmatrix für die Interaktion zwischen zwei kommunalen Akteuren bei einer horizontalen Gemeindekooperation.

		Gemeinde X		
		Kooperation	Defektion	
Gemeinde Y	Kooperation	$N_X + TK_X$ C	0 D	Nash-Gleichgewichte in den Felder A und C wenn: $N_X + TK_X \geq 0$ & $N_Y + TK_Y \geq 0$
	$N_Y + TK_Y$	TK_Y		
Gemeinde Y	Defektion	TK_X B	0 A	Feld C als Resultat von Ausgleichszahlungen wenn: $N_X + TK_X > 0$ & $N_Y + TK_Y < 0$ sofern: $N_X + TK_X > N_Y + TK_Y$ $N_X + TK_X < 0$ & $N_Y + TK_Y > 0$ sofern: $N_X + TK_X < N_Y + TK_Y$
	0	0		

$N_{X/Y}$ = Nutzen der Gemeinde X/Y
 $TK_{X/Y}$ = Transaktionskosten der Gemeinde X/Y

4.4.3 Interaktion zwischen einem kommunalen Akteur und dem Kanton

Die Gemeindekoalition hat aus ihrer Sicht zunächst zu entscheiden, ob eine Kooperation generell von Interesse ist. Falls nicht, muss – bei einem Signal der übergeordneten Ebene das Vorhaben zu unterstützen – eine Einigkeit gefunden werden, wie hoch die Anreize für einen Strategiewechsel sein müssten. Hingegen legt der Kanton fest, ob und mit welchem Aufwand das Vorhaben gefördert werden soll. Diese Frage ist einerseits von den Präferenzen der Gemeinden abhängig, andererseits von dem erwarteten Nutzen des Projektes mit resp. ohne entsprechende Un-

terstützungsleistungen. Vereinfachend wird angenommen, dass ein Aufwand der einen Partei zu einem Ertrag der anderen Partei führt und umgekehrt. Für die verschiedenen Kooperationsformen ist es aus einer wohlfahrtstheoretischen Perspektive von unterschiedlicher Relevanz, ob sich beide Akteure aktiv am Projekt beteiligen. Für komplexere Kooperationsvorhaben wird im Sinne eines positiven Kooperationseffekts angenommen, dass diese unter aktiver Mitwirkung beider Regierungsebenen einen höheren Wirkungsgrad entfalten können.

Grundsätzlich sind vier verschiedene Spielsituationen möglich:¹⁹ Ist für beide Akteure unabhängig voneinander kooperieren die attraktivere Variante, wird das Projekt mit Hilfe von Unterstützungsleistungen realisiert, obwohl es selbst nicht in Frage gestellt wurde. Von Bedeutung sind in diesem Fall entsprechend einem «distributiven Bargaining» (Scharpf 2000: 214) lediglich die Verteilung von Nutzen und Kosten. Während das Vorhaben bei einem rein kommunalen Kooperationsgewinn auch ohne Mithilfe zustande kommt, ist seine Umsetzung bei einem rein überkommunalen Kooperationsgewinn abhängig von den entsprechenden Anreizmechanismen. Da sich die Verhandlungsteilnehmer gleichzeitig mit Verteilungs- und Produktionsproblemen auseinandersetzen müssen, landen die beiden Parteien damit wiederum in einem Verhandlungsprozess der «positiven Koordination» (Scharpf 2000: 225). Stellt der Status quo für beide Akteure die attraktivere Variante dar, kommt es zu keinem Kooperationsprojekt.

Diskutiert werden im Folgenden das distributive Bargaining und die positive Koordination. Der erste Fall wird in Abbildung 8 dargestellt. Die Eckpunkte A bis D auf der Verbindungslinie ABCD zeigen vier mögliche Interaktionsformen. Der Status quo im Punkt A ist für beide Parteien weder mit einem Aufwand noch einem Ertrag verbunden und ermöglicht damit auch keinen Gewinn. Punkt B zeigt die Gewinnverteilung bei einseitigen Aufwandsleistungen der überkommunalen Ebene, bei welchen die Ge-

¹⁹ Fälle mit einem indifferenten Akteur werden dahingehend interpretiert, dass für diesen die Strategie des Kooperationspartners gilt. Die Interpretation einer Konstellation mit zwei indifferenten Akteuren lässt in diesem Rahmen keine Schlussfolgerungen zu.

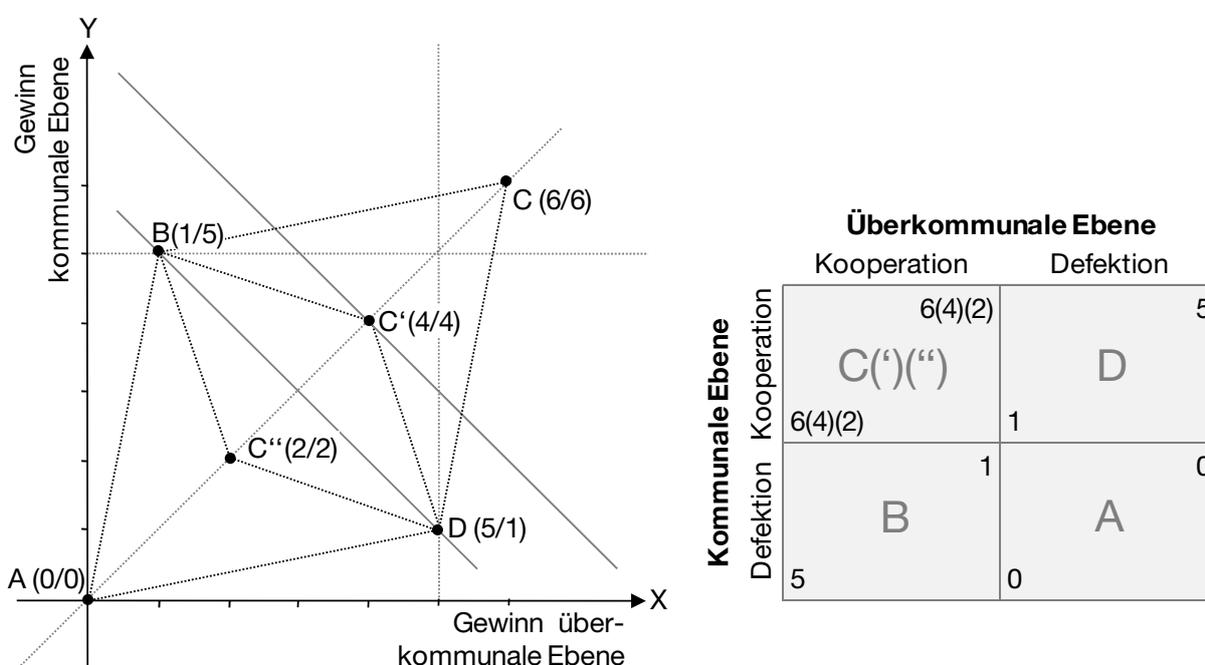
meindekoalition entsprechend profitiert. Im Gegensatz dazu profitiert die übergeordnete Ebene bei Punkt D vom einseitigen Aufwand der kommunalen Ebene. Beteiligen sich beide Akteure aktiv am Vorhaben, liegt die Gewinnverteilung beim Punkt C(')(“). Dieser kann je nach Ausgangslage für die beiden Parteien aber auch aus einer wohlfahrtstheoretischen Perspektive²⁰ mehr oder weniger attraktiv sein als die Punkte B oder D. Bei der Konstellation ABCD liegt das Nash Gleichgewicht und die wohlfahrtstheoretisch optimale Verteilung bei Punkt C, welcher auch bei eigennützligen Akteuren mit einem kurzfristigen Handlungshorizont im Modus der wechselseitigen Anpassung und damit unabhängig von den Ergebnissen der anderen Partei erreicht werden kann.

Die Konstellationen ABC'D sowie ABC''D führen zu einem Chicken Spiel (vgl. Abbildung 8). Nash Gleichgewichte finden sich in den beiden Punkten B und D. Welches Ergebnis im Endeffekt erreicht wird, hängt insbesondere von der Interaktionsform ab. Für ABC'D kann innerhalb eines Netzwerk-Kontexts mit engen Beziehungen aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeit angenommen werden, dass ein Punkt in der Nähe von C' erreicht wird, wodurch sich das Gesamtergebnis gegenüber B oder D verbessert. Verschlechtert wird das Gesamtergebnis durch eine hohe Kompromissbereitschaft jedoch bei der Konstellation ABC''D. Entsprechend hängt das Resultat vom Verhandlungsgeschick und der Verhandlungsmacht der beiden Akteure ab. Für tendenziell kurzfristig handelnde eigennützige Akteure kann angenommen werden, dass die kommunale Ebene den Punkt B für ein D «zu verkaufen versucht» und die überkommunale Ebene entsprechend den Punkt D als Punkt B darstellen will, was die Einigungskosten beträchtlich erhöht.

²⁰ Aus einer wohlfahrtstheoretischen Perspektive interessiert das Gesamtergebnis der beiden Akteure. Dieses befindet sich auf den Wohlfahrtsisoquanten, welche sich in einem 45 Grad Winkel in nordwestlicher Richtung quer durch das Koordinatensystem ziehen. Die Isoquante durch den Nullpunkt entspricht dabei der Wohlfahrtsgrenze, bei der $X + Y = 0$ ist. Je weiter oberhalb und rechts das Ergebnis liegt, desto höher die Wohlfahrtsgewinne, je weiter unterhalb und links, desto höher die Wohlfahrtverluste (Scharpf 2000: 203). Die 45 Grad Linie, welche in nordöstlicher Richtung durch den Nullpunkt geht, zeigt sämtliche Interaktionsergebnisse, welche die beiden Akteure gleich hoch bewerten.

Findet die Interaktion nicht in einem verhandlungsermöglichenden Kontext statt, liegt der passivere Akteur bei beiden Konstellationen im Vorteil, da bei einer wechselseitigen Anpassung der Prozess bei dem zuerst erreichten Gleichgewicht (Punkt B oder D) einrastet. Obwohl für die Konstellation ABC'D gesamthaft gesehen eine gemeinsame Produktion (Punkt C') attraktiver wäre, kommt diese hier nicht zustande.

Abbildung 8: Distributives Bargaining zwischen der kommunalen und der überkommunalen Ebene für eine horizontale Gemeindekooperation.



Beim zu untersuchenden Beispiel der positiven Koordination rechnet in der Ausgangssituation wie erwähnt nur der Kanton mit einem Kooperationsgewinn und ist damit bereit, mittels Anreize die Kosten der kommunalen Ebene zu senken. Zustande kommt ein Projekt, wenn die Höhe des Anreizbetrags den erwarteten Kooperationsverlust der Gemeinden mindestens zu kompensieren vermag und der überkommunalen Ebene gleichzeitig noch einen Kooperationsgewinn ermöglicht oder wenn erstere von einem Kooperationsgewinn profitiert und letztere nicht durch einen Kooperationsverlust belastet wird. Damit kommt es zu einer Realisation des Vorhabens, wenn in der folgenden Abbildung 9 ein Punkt innerhalb

des ersten Quadranten (einschliesslich der Koordinatenachsen) erreicht wird.

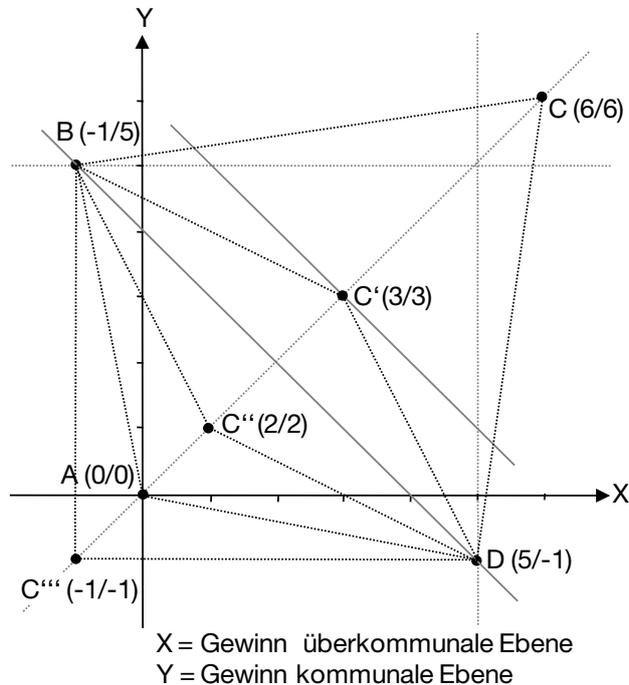
Im Punkt D befindet sich der Ausgangspunkt des Kantons: Im Gegensatz zu der Gemeindekoalition erwartet sie hier einen Kooperationsgewinn. Durch Anreizzahlungen nähert sich der Interaktionspunkt einem der vier Varianten des Punktes C. Wird dabei ein Punkt nordöstlich des Nullpunktes erreicht, kommt es theoretisch zu einer Realisierung des Vorhabens. Reicht der Aufwand unter den gegebenen Bedingungen nicht aus, um die kommunale Ebene zu einem Strategiewechsel zu bewegen, würden die Akteure beim hypothetischen Punkt C'' landen, welcher für keine der beiden Parteien ein attraktives Ergebnis darstellt. Welche Aufgabenteilung bei einer Kooperation zum Zuge kommt, hängt auch hier von der Effektivität einer gemeinsamen Produktion und allenfalls der Verhandlungsstrategie der beiden Akteure ab.

Liegt C im wohlfahrtstheoretischen Optimalpunkt (6/6) kann angenommen werden, dass die beiden Akteure – sofern sie sich im Vorfeld absprechen – sich mit relativ gleichem Aufwand beteiligen und das Vorhaben hier zustande kommt. Komplizierter wird die Interaktion bei den Konstellationen ABC'D und ABC''D, da hier die Situation eines Gefangenendilemmas vorliegt (vgl. Abbildung 9). Im ersten Fall kann wiederum angenommen werden, dass bei entsprechenden institutionellen Voraussetzungen, aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeit ein Punkt in der Nähe von C' erreicht wird. Bei C'' jedoch hat die übergeordnete Ebene prinzipiell ein Interesse, gerade soviel Zusatzaufwand in das Projekt zu investieren, bis der Schnittpunkt aus DC' resp. DC'' und der Abszisse erreicht ist und die kommunale Ebene damit nicht mit einem Verlust konfrontiert ist. Entsprechend liegt für die kommunale Ebene, da Punkt B nicht realistisch ist, die bestmögliche Ausgangslage beim Schnittpunkt aus BC'' und der Ordinate. Für eine Überwindung des Gefangenendilemmas ist bei dem vorliegenden Beispiel entscheidend, ob es die überkommunale Ebene trotz des Risikos eines allfälligen Verlustes (Punkte zwischen der Ordinate und Punkt B) auf sich nimmt, die Gemeindekoaliti-

on durch kostenaufwendige Vorleistungen von einem Kooperationsgewinn und damit von einem Strategiewechsel zu überzeugen. Obwohl die kommunale Ebene unter Umständen einlenkt, besteht die Gefahr, dass diese ihren Aufwand auf ein Minimum beschränken will, um auf der Interaktionslinie ABC“D Punkte oberhalb von C“ zu erreichen. Entsprechend wird die überkommunale Ebene in dieser Situation entweder ihren Kooperationsgewinn für Punkte oberhalb der Abszisse als möglichst gering darstellen oder sie wird versuchen ein C“ für ein C «zu verkaufen». Da ein Scheitern dieser Verhandlung insbesondere letztere teuer zu stehen käme, kann tendenziell von einem Verhandlungsvorteil der Gemeindekoalition ausgegangen werden. Für ein erfolgreiches Verhandlungsergebnis sind in dieser Situation Vertrauensbeziehungen des Kantons zu der Gemeindekoalition sowie die Fähigkeit diese von dem Vorhaben zu überzeugen von grosser Bedeutung.

Findet die Interaktion im Modus der wechselseitigen Anpassung innerhalb minimaler Institutionen statt, ist keine der Parteien bereit von sich aus Leistungen zu erbringen. Das Resultat entspricht in jeder Konstellation dem Nash-Gleichgewicht in Punkt A.

Abbildung 9: Positive Koordination zwischen der kommunalen und der überkommunalen Ebene für eine horizontale Gemeindekooperation.



		Überkommunale Ebene	
		Kooperation	Defektion
Kommunale Ebene	Kooperation	6(3)(2) C(')(''	5 D
	Defektion	6(3)(2) B	-1 A
		5	0

Abbildung 10 fasst die möglichen Ergebnisse der Kooperation zwischen der kommunalen und der überkommunalen Ebene in einer Matrix-Form zusammen. Feld A stellt den Status quo dar, die Felder B und D die Situationen einseitiger Kooperationsbemühungen. Das Feld C entspricht einer gemeinsamen Erbringung der Kooperationsleistung. Das Vorhaben kommt zustande, wenn sich beide Akteure auf das Verbleiben in den Feldern B, C oder D einigen. Ersteres bildet insofern einen Spezialfall, als hier die Gemeinden in einer Vetoposition sind und bei einem erwarteten Verlust das Projekt ablehnen. Der Kooperationseffekt verweist auf den diskutierten Einfluss einer gemeinsamen gegenüber einer individuellen Leistungserbringung. Er kann analog zum Nutzen der Akteure positiv oder negativ sein, aber auch den Wert Null annehmen. Dahingegen kann für die Transaktionskosten nicht von positiven Werten ausgegangen werden. Vereinfachend wird angenommen, dass sich die Akteure nur in ihren Nutzenbewertungen unterscheiden. Die Bewertungen des Kooperationseffekts und der für die verschiedenen Konstellationen anfallenden Transaktionskosten werden jeweils als identisch betrachtet.

Findet die Interaktion innerhalb von Verhandlungen in Netzwerkbindungen statt, kommt eine zweiseitige Kooperation im Feld C zustande, wenn ein positiver Kooperationseffekt vorliegt und der Gesamtnutzen beider Akteure die anfallenden Transaktionskosten übersteigt. Von einem Akteur alleine durchgeführt wird das Vorhaben (Felder B und D), wenn zwar der Gesamtnutzen die Transaktionskosten übersteigt, jedoch kein positiver Kooperationseffekt vorliegt.²¹ Wer die Realisierung in diesem Fall übernimmt, kann anhand des gewählten Modells nicht bestimmt werden.

Im Modus der wechselseitigen Anpassung ist die Sachlage komplexer. Werden indifferente Standpunkte ignoriert (=), agiert die kommunale Ebene ausgehend von Feld A alleine (Feld D), wenn die Summe aus dem Kooperationseffekt und den halbierten Transaktionskosten höchstens Null ist, und ihr antizipierter Nutzen des Vorhabens – im Gegensatz zu jenem der überkommunalen Ebene – die Transaktionskosten übersteigt. Rechnet auch der Kanton mit einer positiven Summe aus Nutzen und halbierten Transaktionskosten, kann das Projekt auch alleine durch den Kanton zustande kommen (Feld B). Die Möglichkeit einer gemeinsamen Realisierung (Feld C) besteht, wenn die Summe aus dem Kooperationseffekt und den halbierten Transaktionskosten nicht negativ ist und mindestens die kommunale Ebene sich einen positiven Nutzen von dem Projekt verspricht.²² Wenn beide Akteure hier von einem negativen Nutzen einer zweiseitigen Kooperation ausgehen, befinden sich in den Feldern A und C zwei Nash-Gleichgewichte. Ausgehend von Feld A kann eine Einigung für Feld C höchstens dann erreicht werden, wenn die Auszahlungen beider Akteure hier positiv ausfallen und die Möglichkeit besteht sich abzusprechen.

²¹ Fall 1: $0 < N_x + N_y + 2KE - TK > N_x + N_y - TK$. Fall 2: $0 < N_x + N_y - TK < N_x + N_y + 2KE$.

²² Feld C stellt auch dann ein Nash-Gleichgewicht dar, wenn nur der Kanton mit einem positiven Nutzen rechnet. Das Erreichen dieser Spielsituation scheidet jedoch an der Vetoposition der Gemeindekoalition.

Abbildung 10: Spielmatrix für die Interaktion zwischen der kommunalen und der überkommunalen Ebene bei einer horizontalen Gemeindekooperation.

		Überkommunale Ebene (X)		Nash-Gleichgewichte			
		Kooperation	Defektion	Feld(er)	$N_Y ? TK$	$N_X ? TK$	
Kommunale Ebene (Y)	Kooperation	$N_X + KE - TK/2$ C	N_X D	$KE - TK/2 > 0$ C A&C	$>$ \leq	$\&/od.$ $\&$	$>$ \leq
	Defektion	$N_Y + KE - TK/2$ B	$N_Y - TK$ A	$KE - TK/2 = 0$ B&C&D C&D A&B&C&D A&C&D B&C A&B&C A&C'	\geq $>$ $=$ $=$ $<$ $<$ $<$	$\&$ $\&$ $\&$ $\&$ $\&$ $\&$ $\&$	\geq $<$ $=$ $<$ $>$ $=$ $<$
		$N_X - TK$ N_Y	0	$KE - TK/2 < 0$ B&D B&D' D A&B&D B A&B A	$>$ \geq $>$ $=$ $<$ $<$ $<$	$\&$ $\&$ $\&$ $\&$ $\&$ $\&$ $\&$	\geq $>$ $<$ $=$ $>$ $=$ $<$

$N_{X/Y}$ = Nutzen der Ebenen X/Y
 TK = Transaktionskosten
 KE = Kooperationseffekt

4.4.4 Schlussfolgerung

Aus den spieltheoretischen Anwendungen kann gefolgert werden, dass die Bedeutung des institutionellen Kontexts umso grösser ist, je unsicherer die Entstehung horizontaler Gemeindekooperationen betrachtet werden muss. Ein typisches Beispiel zeigt die Interaktion zwischen zwei kommunalen Akteuren, bei welcher in der Ausgangssituation nur eine Partei von einer Kooperation profitiert. Eine mögliche Realisierung eines Vorhabens, ist hier von Ausgleichszahlungen abhängig, welche jedoch Vertrauensbeziehungen voraussetzen. Wie im folgenden Kapitel zu zeigen versucht wird, werden diese nicht nur durch gegenseitige Abhängigkeiten in wiederholten Interaktionen begünstigt, sondern auch durch die Existenz eines gemeinsamen Handlungshorizontes. Voraussetzung dafür ist die Existenz einer gemeinsamen Problemsituation und einer strategischen Übereinstimmung der entsprechenden Lösungsansätze. Einfacher ist die Lösung dieses Konfliktes durch die Involvierung des Kantons. Einerseits kann er die Akteure direkt unterstützen und damit Ausgleichszahlungen hinfällig machen, andererseits besteht die Möglichkeit durch die Übernahme einer Agenda-Setter-Rolle einen Verhandlungsrahmen

bereitzustellen, der die anfallenden Verhandlungskosten senkt und damit die Kooperationsbereitschaft erhöht.

Der Erfolgsfaktor eines Vorhabens ist bei Beteiligung des Kantons neben der Höhe der Anreize von zwei weiteren Faktoren abhängig. Erstens spielt die Existenz positiver Kooperationseffekte eine Rolle. Diese können die Gemeinden veranlassen sich auch dann aktiv an einem Vorhaben zu beteiligen, wenn dieses auch weitgehend von dem Kanton alleine realisiert würde. Entsprechend lohnt es sich für den Kanton umso mehr die Gemeindeebene für eine Zusammenarbeit zu motivieren, wenn sie diese anfänglich ablehnt. Zweitens ist die Interaktionsform zwischen der kantonalen und der kommunalen Ebene von Bedeutung. Wird die kantonale Politik im Sinne von Verhandlungen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von den Gemeinden erarbeitet und umgesetzt, kann aufgrund gegenseitiger Abhängigkeiten angenommen werden, dass sich das Projektziel tendenziell am Gesamtwohl orientiert. Konflikte können in diesem Fall höchstens auftreten, wenn keine positiven Kooperationseffekte vorliegen und damit das Vorhaben weitgehend durch eine Partei mindestens gleich effizient realisiert würde. Hier liegt für beide Akteure ein Anreiz vor, sich möglichst passiv zu verhalten, was die Verhandlungen entsprechend erschwert. Verspricht sich in der Anfangssituation nur der Kanton einen positiven Nutzen von dem Projekt, liegt der Verhandlungsvorteil bei der kommunalen Ebene, wodurch die Gewinnaussichten des Kantons bei einer Umsetzung entsprechend sinken.

Wird die kantonale Politik ohne vorangehende Verhandlungen mit der kommunalen Ebene initiiert, sinken die Chancen für ein gemeinsames Vorgehen, da hier für letztere eine passive Handlungsstrategie nur dann keinen höheren Gewinn verspricht, wenn die Gewinnaussicht einer gemeinsamen Kooperation aufgrund des hohen Kooperationseffekts den Nutzen eines einseitig passiven Verhaltens übersteigt. Die Gemeinden haben somit einen Anreiz darauf zu spekulieren, dass das Projekt weitgehend durch kantonale Leistungen realisiert wird – auch in Situationen, in denen eine gemeinsame Leistungserbringung gesamthaft attraktiver wä-

re. Zusätzlich erschwert wird die Interaktion, wenn das Vorhaben ohne kantonale Unterstützung nicht realisiert wird, da die kantonale Ebene – um die Gemeindeebene umzustimmen – hier das Risiko eines Verlustes auf sich nehmen muss.

Für das weitere Vorgehen bedeutsam sind die spieltheoretisch hergeleiteten Effekte kantonalen Anreize und der Interaktionsform innerhalb des vorherrschenden institutionellen Kontexts. Gezeigt wurde ausserdem, dass durch die Involvierung der kommunalen Ebene in die Planungs- und Umsetzungsphase der kantonalen Agglomerationspolitik die Chancen interkommunaler Kooperationsformen steigen. Gesamthaft verspricht eine kantonale Unterstützung dieser Vorhaben umso eher Erfolg, je mehr deren Effektivität von einer aktiven Involvierung beider Regierungsebenen abhängig ist. Zu nennen ist hier als komplexes und dynamisches Vorhaben insbesondere das Beispiel der Stufenmodelle.

Für das Modell der folgenden empirisch-quantitativen Untersuchung, wird der Kanton nicht als Akteur modelliert, sondern dem institutionellen Kontext zugeordnet. Die überkommunale Ebene ist in diesem Sinne einer der Bestandteile, welcher die offenstehenden Handlungsverläufe der kommunalen Akteure strukturiert.

4.5 Anwendung der Theorie und daraus abgeleitete Hypothesen

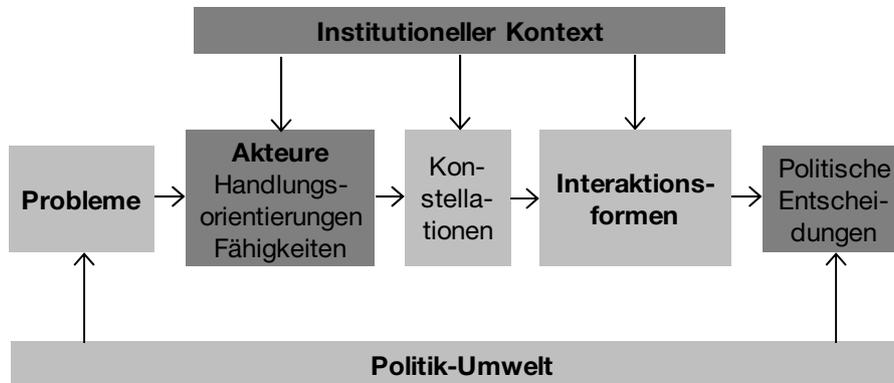
«Why cooperate?» (Feiock 2007: 49) – die Anwendung des AZI auf das Problemfeld der Metropolitan Governance mündet in der Frage nach den Kooperationsgründen der einzelnen Gemeinden. In der spieltheoretischen Untersuchung wurden unter der Annahme begrenzt rational handelnder Akteure theoretische Grundlagen für eine Hypothesenbildung zu einem möglichen Einfluss des institutionellen Kontexts erarbeitet. Eine empirische Beantwortung dieser Frage bedarf ausserdem eines Erklärungsmodells sowie der Berücksichtigung möglicher weiterer Hypothesen, welche im Sinne von modellunterstützenden Variablen geprüft werden sollen. Das Erklärungsmodell baut auf den im AZI definierten Elementen auf (vgl.

Abbildung 11) und erklärt die Handlungsmotivation der Gemeinden als zentrale Akteure auf der Grundlage des Rational Choice Institutionalismus: Auf der «Politik-Umwelt-Ebene» zeigen sich exogene Preisverschiebungen in Form zunehmender Skalen- und Spillovereffekte, Segregations- und Zersiedelungsprozesse (vgl. Kapitel 2) aber auch durch die Agglomerationspolitik des Bundes.²³ Diese Faktoren können bei den Gemeinden «Probleme» und damit einen Handlungsbedarf auslösen, welcher im Endeffekt in politischen Entscheidungen mündet. Die politischen Entscheidungen werden dabei als Grundstruktur für den Aufbau interkommunaler Kooperationsformen verstanden. Ziel ist es im Folgenden herauszufinden, warum die Gemeinden unterschiedlich auf diese Situation reagieren.

Der institutionelle Kontext kann politische Entscheide direkt durch kantonale Anreizmechanismen oder indirekt durch die Bestimmung der vorherrschenden Interaktionsmodi beeinflussen. Im verwendeten Modell ist der indirekte Einfluss auf der Akteursebene durch ihre Kooperationserfahrung und ihre Disparität zu den übrigen Akteuren definiert. Zusätzlich werden auf der Akteursebene endogene Preisverschiebungen durch die Veränderung des ökonomischen Kapitals, der Kompetenz in der Leistungserbringung oder der soziokulturellen Umgebung herbeigeführt. Neben einer Veränderung der Handlungssituation muss zudem ihr Zustand berücksichtigt werden, da auftretende Transaktionskosten einen politischen Entscheid solange verhindern können, bis diese über externe Anreize verringert werden (vgl. Kapitel 4.1). Zusammenfassend wird die Entstehung horizontaler Kooperationsformen damit als Folge einer Veränderung von den damit einhergehenden Nutzen- und Kostenüberlegungen der beteiligten Gemeinden erklärt.

²³ Aus praktischen Gründen wird im Folgenden die Agglomerationspolitik des Bundes als exogener Einflussfaktor auf der Politik-Umwelt Ebene angesiedelt, die kantonale Politik jedoch als systemendogener Faktor innerhalb des institutionellen Kontexts.

Abbildung 11: Fokus der empirischen Untersuchung zu der Entstehung horizontaler Gemeindekooperationen (Abbildung nach Scharpf 2000: 85).



Als möglicher inhaltlicher Referenzrahmen für die Anwendbarkeit dieses Modells auf die Untersuchung horizontaler Gemeindekooperationen dienen neben den erwähnten zentralen Thesen von Heinelt / Kübler (2005: 11) und Le Galès (1998: 497) bspw. der Beitrag von Arthur Benz und Dietrich Fürst. Diese sehen Kooperationen beeinflusst vom «Problemfeld und seinen situativen Rahmenbedingungen, sodann im Verhalten der Akteure (Interessen, Handlungsfähigkeit, Kooperationsbereitschaft etc.), ferner im Verhältnis der Akteure zueinander (Machtverhältnisse, Bindungen und Abhängigkeiten, Interaktions-Orientierungen u. ä.), schliesslich in den institutionellen Bedingungen (institutionelle Anreiz- und Restriktionswirkungen) und in Bedingungen der prozess-endogenen Eigendynamik» (Benz / Fürst 2003: 35). Feiock nennt die Art der Politikinhalte, die Charakteristik der Gemeinde, politische Institutionen und die formalen und informellen Netzwerkstrukturen im Umfeld der Akteure als wesentliche Bedingungen (Feiock 2007: 53). Mark Lubell und seine Mitarbeiter wiesen im Bereich von Gemeindeparterschaften innerhalb von Wassereinzugsgebieten nach, dass Kooperationen von den Eigenschaften des Kontextumfeldes und der beteiligten Akteure, von Förderungsprogrammen höherer Regierungsebenen und der Netzwerkstruktur abhängig sind (Lubell et al. 2002; vgl. Feiock 2007: 58).

4.5.1 Institutioneller Kontext – externe Anreize des Kantons

Wie der Rational Choice Institutionalismus verdeutlicht, kann eine Kooperation als lohnenswert empfunden werden und dennoch an den Transaktionskosten scheitern. Anreize vermögen die Transaktionskosten einer Kooperation zu senken und begünstigen damit die Reformbereitschaft. In dieser Arbeit werden zwei Arten von kantonaler Unterstützung unterschieden. Einerseits unmittelbar finanzielle kantonale Anreize, andererseits das erfragte «Gewicht», welches der Kanton den verschiedenen Formen horizontaler Gemeindekooperationen beimisst.

Damit lassen sich zwei zu testende Hypothesen ableiten:

- Wenn der Kanton einem horizontalen Kooperationsvorhaben hohes Gewicht beimisst, dann beteiligen sich die Gemeinden umso eher an diesem Vorhaben (H1a).
- Wenn der Kanton ein horizontales Kooperationsvorhaben finanziell unterstützt, dann beteiligen sich die Gemeinden umso eher an diesem Vorhaben (H1b).

4.5.2 Institutioneller Kontext - Pfadabhängigkeit

Wiederholte Interaktionen zwischen den einzelnen Gemeinden innerhalb geografisch fixierter Räume münden in einer regionalen Netzwerkstruktur, durch welche die Transaktionskosten gesenkt werden. (vgl. Kapitel 4.4.1). Wie im Kapitel 4.1 beschrieben, kann im Sinne einer pfadabhängigen institutionellen Entwicklung jedoch auch argumentiert werden, dass der Ausgangspunkt grossen Einfluss auf die erreichbaren Ziele hat, da sich die Kontextfaktoren auf die Transaktionskosten auswirken. Zwar mögen bereits bestehende Kooperationsformen zu Vertrauensbeziehungen führen, als «Erblast» können sie einen Strukturwandel in den Kooperationsbeziehungen aber auch erschweren.

Folgende Hypothesen zu dieser Thematik werden untersucht:

- Je häufiger Gemeinden in der Vergangenheit mit anderen Gemeinden kooperierten, desto eher beteiligen sie sich an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H2a).
- Je häufiger Gemeinden in der Vergangenheit mit anderen Gemeinden innerhalb einer spezifischen Organisationsstruktur kooperierten, desto seltener beteiligen sie sich an einem strukturell unterschiedlichen horizontalen Kooperationsvorhaben (H2b).

4.5.3 Institutioneller Kontext - Disparität

Permanente Beziehungen zwischen Akteuren, die einander nicht vermeiden können, sind jedoch nicht notwendigerweise kooperativ. Vielmehr ist es wahrscheinlich, dass sich die Akteure zu gegensätzlichen Koalitionen zusammenschließen (Scharpf 2000: 232; vgl. Knoke et al. 1996: 21ff). Durch eine «Verschärfung der politischen Gegensätze steigt das Risiko, dass diese Entscheidungssysteme in die Verflechtungsfalle geraten und keine effizienten und problemangemessenen Lösungen mehr finden» (Kübler 2006: 271). Die folgenden Hypothesen gehen davon aus, dass gemeinsame Probleme und Einstellungen unter den Akteuren die Transaktionskosten einer Interaktion senken und damit einen positiven Einfluss auf die Kooperationswahrscheinlichkeit haben (vgl. Feiock 2007: 54). Es wird untersucht, ob es bei einer gemeinsamen Problembasis und durch die Ähnlichkeit der politischen Ausrichtung der beteiligten Exekutiven eher zu Kooperationen kommt.

Vier Hypothesen zu der Disparität werden geprüft:

- Je kleiner die Disparitäten bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H3a).
- Je kleiner die Disparitäten in der leistungsspezifischen Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H3b).

-
- Je kleiner die Disparitäten bei der soziokulturellen Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H3c).
 - Je kleiner die Disparitäten in der parteipolitischen Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H3d).

4.5.4 Akteursebene – Veränderung und Zustand der Gemeindesituation

Eine Preisänderung als Auslöser für einen institutionellen Wandel kann über eine Zunahme des Problemdrucks erzeugt werden. In Anlehnung an Libecap (1989), Lubell et al. (2002), Ostrom (1990) sowie Ostrom / Gardner / Walker (1994) erwartet Feiock, «that the more serious the underlying service problem, the larger the aggregate gains from resolving it, and the greater the likelihood of a cooperative arrangement to do so» (Feiock 2007: 49). Der Problemdruck als Auslöser institutionellen Wandels findet sich auf einer allgemeinen Ebene auch bei Rogers (1983), Brunsson und Olsen (1993) oder Sabatier (1993) (vgl. Widmer / Rieder 2003: 212).

In dieser Arbeit werden drei Arten eines Problemdrucks untersucht. Erstens auf der finanziellen Ebene anhand des Steuerertrages, zweitens auf der Handlungsebene mit Hilfe eines Indikators zur Kompetenz in der Leistungserbringung und drittens über einen Indikator zu der soziokulturellen Situation.

Die Veränderung der Gemeindesituation wird damit in drei zu prüfenden Hypothesen thematisiert:

- Je negativer die Entwicklung der finanziellen Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H4a).
- Je negativer die Entwicklung der leistungsspezifischen Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H4b).

- Je negativer die Entwicklung der soziokulturellen Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H4c).

Ein überdurchschnittlich schlechter Zustand der Gemeindesituation kann dahingehend als verzögert auftretender Problemdruck verstanden werden, als dass der daraus theoretisch resultierende politische Entscheid für eine Errichtung horizontaler Gemeindekooperationen erst durch eine extern herbeigeführte Verringerung der Transaktionskosten ausgelöst wird (vgl. Kapitel 4.1). Jedoch finden sich in der Literatur auch verschiedene Beispiele für einen positiven Einfluss der Ressourcenausstattung auf institutionellen Wandel (Walker 1969; Brunsson / Olsen 1993; vgl. Widmer / Rieder 2003: 215ff). Ladner et al. argumentieren, dass Reformen auf der Stufe der Gemeinden «vor allem dort vorgenommen werden, wo die notwendigen Ressourcen respektive ein gewisses soziales und politisches Kapital vorhanden sind» (Ladner et al. 2000: 153). Aus einer ökonomischen Perspektive kann in Anlehnung an Walker (1969) argumentiert werden, dass sich ressourcenstarke Akteure Reformen und auch die Gefahr von gescheiterten Reformen besser leisten können, als jene mit knappen Mitteln.

Entsprechend können als weitere Hypothesen formuliert werden:

- Je negativer / positiver die finanzielle Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H4d / H4e).
- Je negativer / positiver die leistungsspezifische Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H4f / H4g).
- Je negativer / positiver die soziokulturelle Gemeindesituation, desto eher beteiligen sich die Gemeinden an einem horizontalen Kooperationsvorhaben (H4h / H4i).

4.5.5 Kontrollvariablen

Als Kontrollvariablen dienen a) der Pendleranteil einer Gemeinde, b) die Einwohnerzahl c) die politische Ausrichtung der Gemeindeexekutive und d) die Sprachregion.

Der Pendleranteil kann als Indikator für die Mobilität der Bevölkerung betrachtet werden: Je höher die Mobilität, desto höher die funktionale Entmischung und desto weniger stimmt die politische Struktur mit den Wirtschafts- und Lebensräumen überein (vgl. Kapitel 2). Dies könnte zur Folge haben, dass die Offenheit gegenüber horizontalen Kooperationsformen steigt. Für die übrigen Kontrollvariablen werden keine Richtungsvermutungen postuliert.

5 Empirisches Vorgehen

In einem ersten Schritt werden die definierten Hypothesen für das Beispiel der Gemeindebeteiligung in Stufenmodellen geprüft. Im Anschluss wird mit dem identischen methodischen Vorgehen untersucht, ob die Hypothesen einen Erklärungsbeitrag für die Beteiligung bei Fusions- oder IKZ-Projekten liefern. Die detaillierte Erläuterung der Vorgehensweise beschränkt sich dabei auf das erste Beispiel und kann bei identischem Verfahren für die weiteren Beispiele übernommen werden.

5.1 Test der Hypothesen auf Stufenmodelle

Zunächst wird anhand eines T-Tests für unabhängige Stichproben untersucht, ob Gemeinden, welche sich seit dem Jahr 2000 an einem Stufenmodell beteiligen, sich vor diesem Zeitpunkt hinsichtlich der aus den Hypothesen abgeleiteten Variablen unterscheiden. Für eine Bestimmung des Einflusses dieser Prädiktoren auf die Teilnahme einer Gemeinde an einem Stufenmodell wird anschliessend eine logistische Regression durchgeführt. Die Grundgesamtheit entspricht den 974 Gemeinden, welche vom Bundesamt für Statistik im Jahr 2000 als Agglomerationsgemeinden definiert wurden und sich in 50 Agglomerationen gliedern. (vgl. BFS 2005a).²⁴

5.1.1 Bestimmung der Variablen

Wie Tabelle 6 zeigt, werden insgesamt 16 unabhängige Variablen analysiert: Die Bestimmung der Anreizpolitik der Kantone (GSTM.kt) stammt aus einer qualitativen Umfrage von Arn und Stecker im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) aus dem Jahr 2003 (Tripartite Agglomerationskonferenz 2004). Die Antworten wurden dabei als dichotome Variable operationalisiert. Eine 1 steht für die Zugehörigkeit der Gemein-

²⁴ Nicht enthalten sind die fünf vom BFS definierten Einzelstädte, da diese nicht an einen Agglomerationsraum gebunden sind.

den zu Kantonen, welche eine Agglomerationsstrategie verfolgen und eine aktive Rolle in der Agglomerationspolitik übernehmen. Entsprechend wird hier angenommen, dass die Gemeinden bei ihren Bestrebungen Stufenmodelle zu errichten unterstützt werden. Der Wert 0 steht für die übrigen Fälle (vgl. Tabelle 20 im Anhang).

Stufenmodelle erstrecken sich in der Regel über weite Teile der Agglomeration. Bei elf der 14 berücksichtigten Fälle (vgl. Kapitel 3.2.4), stimmt für die beteiligten Gemeinden der Deckungsgrad mit ihrer Agglomerationszugehörigkeit zu mindestens 80 Prozent überein. Deshalb werden den Gemeinden in diesem Beispiel agglomerationspezifische Variablen zugeordnet, um entsprechend Aussagen über den Einfluss der Agglomerationssituation treffen zu können: Die Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit vor dem Jahr 2000 (a.IKZL) wird durch Durchschnittswerte der einzelnen Gemeindeangaben innerhalb einer Agglomeration definiert. Die Daten stammen aus dem Gemeindemonitoring (GM) der Universität Bern von 1998, bei welchem die Gemeindeschreiber für insgesamt 32 Aufgabenbereiche angaben, ob interkommunale Zusammenarbeit praktiziert wird. Bei den Variablen zur Disparität handelt es sich um Standardabweichungen aus den Gemeindewerten innerhalb einer Agglomeration. Die Heterogenität in der finanziellen Ausstattung (a.DBS.st) wird über die Summe aus der Direkten Bundessteuer von natürlichen und juristischen Personen einer Gemeinde, dividiert durch die entsprechende Bevölkerungszahl bestimmt. Die verwendeten Daten aus dem Jahr 2000 stammen dabei von der eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Die Disparität bei der Leistungserbringung (a.LG.st) errechnet sich wiederum aus den im Gemeindemonitoring 1998 berücksichtigten 32 Aufgabenbereichen. Gezählt wurden alle Bereiche mit erreichten oder überschrittenen Leistungsgrenzen. Die Variable zur Soziokultur wird über die Summe der vier im Kapitel 2 diskutierten Disparitätenindizes definiert (vgl. BFS 2005b).²⁵ Es kann postuliert werden, dass Gemeinden mit einem hohen

²⁵ Die vier Disparitätenindizes sind mit einer fixen Standardabweichung von 8 auf einen gesamtschweizerischen Referenzpunkt von 50 normiert (BFS 2005b). Für eine Angleichung der Einflussrichtung wurden die einzelnen Gemeindewerte des Statusindex von 100 subtrahiert.

Gesamtindexwert tendenziell von einem tiefen Status der Bevölkerung sowie von hoher Individualisierung, Überalterung und Fremdsprachigkeit beeinflusst sind. Die Korrelation (Pearson- R^2) der Einzelwerte zum Gesamtwert beträgt auf einem hochsignifikanten Niveau (< 0.01) zwischen 0.34 und 0.50. Zur Bestimmung der politischen Disparitäten zwischen den Exekutiven innerhalb einer Agglomeration wurden die Parteien entsprechend ihrer politischen Ausrichtung in eine Links-, eine Mitte- und eine Rechtsgruppe eingeteilt.²⁶ Der Index errechnet sich aus der Differenz aus Links- und Rechtsanteil. Die verwendeten Daten stammen dabei wiederum aus dem Gemeindemonitoring 1998.

Die Problemdruckvariablen messen eine Veränderung über die Zeit. Der finanzielle Problemdruck berechnet sich dabei aus der prozentualen Differenz der Kopfquote der Direkten Bundessteuer natürlicher und juristischer Personen der Jahre 1996 und 2000. Für die Leistungserbringung wurde die Anzahl Leistungsbereiche mit erreichter oder überschrittener Leistungsgrenzen des Jahres 1994 von jener aus dem Jahr 1998 subtrahiert. Berücksichtigt wurden 23 in beiden Fällen abgefragte Aufgabenfelder. Die Variable zum soziokulturellen Problemdruck stammt aus der Differenz der vier aufsummierten Disparitätenindizes von den beiden Jahren 1990 und 2000.

Die Zustandsvariablen entsprechen der Kopfquote der Direkten Bundessteuer von 2000, der Anzahl Aufgabenbereiche mit zumindest erreichten Leistungsgrenzen von 1998, sowie der Summe der vier Disparitätenindizes von 2000.

Bei den Kontrollvariablen wird der Pendleranteil aus der vom Bundesamt für Statistik im Jahr 2000 erhobenen Summe aus Zu- und Wegpendler einer Gemeinde berechnet. Die Bevölkerung der Agglomeration definiert sich aus der Summe der Gemeindevohnerzahlen des Jahres 2000. Für die Bestimmung des Sprachgebiets wurden die Gemeinden innerhalb des lateinischen Sprachraums mit 1, die übrigen mit dem Wert 0 kodiert.

²⁶ Linksparteien: SP, GPS, PdA, Alternative; Mittelparteien: FDP, CVP, CSP, LdU, EVP; Rechtsparteien: SVP, LPS, SD, FPS, Lega, EDU.

Der Index zur politischen Richtung schliesslich, errechnet sich wiederum aus den Parteienstärken innerhalb der kommunalen Exekutiven im Jahr 1998.

Die Zielvariable misst die Beteiligung der Gemeinden an einem der 14 Modellvorhaben mit «stufenmodellähnlichen» Strukturen, welche im Zeitraum 2002 bis 2005 die Chance wahrnahmen, von Bund eine minimale finanzielle Unterstützung zu erhalten (vgl. Kapitel 3.2.4). Partizipierende Gemeinden wurden mit dem Wert 1, nicht partizipierende Gemeinden mit dem Wert 0 kodiert.

Tabelle 6: Übersicht der Variablen für die Analyse der Entstehung «stufenmodellähnlicher» Organisationsformen in den Agglomerationsgemeinden.

Herkunft	erwarteter Zusammenhang	Variable	Name	Beschreibung	Quelle
Y1		STM	Stufenmodell	Beteiligung an einem Stufenmodell 2002-2005	eigene Erhebung
H1	+	GSTM.kt	Externe Anreize	Agglomerationspolitik des Kantons 2003	TAK 2004
H2a/H2b	+/-	a.IKZV	IKZ Vergangenheit	Median aus Anzahl Bereiche mit IKZ 1998	GM 1998
H3a	-	a.DBS.st	Disparität Finanzen	Direkte Bundessteuer 2000 Standardabweichung	ESTV
H3b	-	a.LG.st	Disparität Leistungserbringung	Anzahl Leistungsbereiche mit Erreichung oder Überschreitung Leistungsgrenzen (1998) Standardabweichung	GM 1998
H3c	-	a.SKI.st	Disparität Soziokultur	Summe aus den 4 Indikatoren zur Soziokultur 2000 Standardabweichung	BFS
H3d	-	a.LiRe.st	Disparität Exekutive	Index politische Richtung: 1998 (je höher desto linker) Standardabweichung	GM 1998
H4a	+	DDBS	Problemdruck Finanzen	Prozentuale Differenz Direkte Bundessteuer Kopfquote 1996 und 2000	ESTV
H4b	+	DLG	Problemdruck Leistungserbringung	Differenz Anzahl Leistungsbereiche mit Erreichung oder Überschreitung Leistungsgrenzen (1998-1994)	GM 1998/1994
H4c	+	DSKI	Problemdruck Soziokultur	Differenz Summe Indizes der 4 Indikatoren 1990 und 2000 im Verhältnis der Schweizer Agglomerationsgemeinden	BFS
H4d/H4e	-/+	DBS	Zustand Finanzen	Direkte Bundessteuer 2000 Kopfquote	ESTV
H4f/H4g	+/-	LG	Zustand Leistungserbringung	Anzahl Leistungsbereiche mit Erreichung oder Überschreitung Leistungsgrenzen (1998)	GM 1998
H4h/H4i	+/-	SKI	Zustand Soziokultur	Summe aus den 4 Indikatoren zur Soziokultur 2000	BFS
KV	(+)	Pend	Pendleranteil	Summe von Zu- und Wegpendler	BFS
KV		a.EZ	Einwohnerzahl Agglomeration	Summe aus der ständigen Wohnbevölkerung Volkszählung 2000	BFS
KV		D.od.F	Lateinischer Sprachraum	Sprache - Deutsches (0) oder Franz./Ital. Sprachgebiet (1)	BFS
KV		LiRe	Linksparteien Exekutive	Index politische Richtung: 1998 (je höher desto linker)	GM 1998

Bemerkung: Y = Zielvariable, H = aus den Hypothesen abgeleitete Prädiktoren (vgl. Kapitel 4.5), KV = Kontrollvariablen.

5.1.2 Test der Gruppenunterschiede

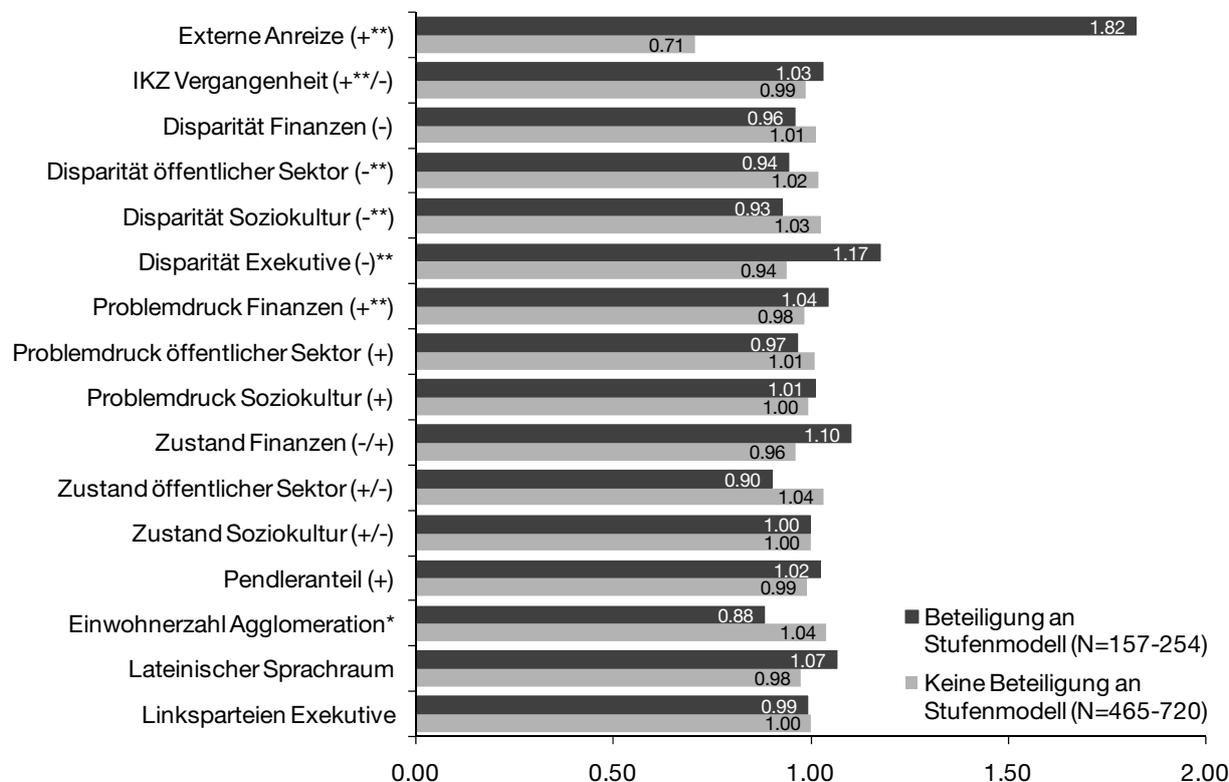
Der T-Test für zwei unabhängige Stichproben prüft, ob sich Mittelwerte derselben Variablen in zwei Fallgruppen signifikant voneinander unterscheiden. Vorausgesetzt ist eine intervallskalierte und normalverteilte abhängige Variable, die unabhängige Variable ist dichotom. Dem verwendeten T-Test wird jedoch gegenüber Verletzungen der Normalverteilungsannahme eine relative Robustheit attestiert. Bei Stichproben grösser als 50 kann er auch bei nicht normalverteilten Stichproben angewandt werden (Eckstein 2008: 112). Da die entsprechenden Skalenniveaus vorliegen, werden die Kriterien für eine Anwendung dieser Methode damit vernachlässigt. Berücksichtigt wird der Separate-Variance T-Test der davon ausgeht, dass die Varianzen der betrachteten Variablen in den beiden Gruppen in der Grundgesamtheit nicht gleich gross sind. Besteht entgegen dieser Annahme kein Unterschied zwischen den Varianzen, wird die Irrtumswahrscheinlichkeit etwas zu hoch ausgewiesen. Er ist deshalb im Zweifelsfall gegenüber dem Pooled-Variance T-Test vorzuziehen, welcher identische Varianzen voraussetzt (Brosius 1998: 465f).

Statistisch signifikante Unterschiede auf einem Niveau von 0.01 finden sich bei den externen Anreizen der Kantone, dem Agglomerationsindex, welcher die Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit im Jahr 1998 bestimmt, bei den drei Disparitätenindizes zur Leistungserbringung, der Soziokultur und der Gemeindeexekutive sowie beim finanziellen Problemdruck. Bei der Agglomerationsgrösse ist zumindest eine signifikante Differenz auf dem Niveau von 0.05 zu beobachten (vgl. Abbildung 12).

Für eine Vergleichbarkeit der Differenzen werden die Mittelwerte der beiden Gruppen ins Verhältnis zum Mittelwert aller Agglomerationsgemeinden gesetzt. Bei den externen Anreizen der Kantone errechnet sich für Gemeinden, welche sich an einem Stufenmodell beteiligen einen Mittelwert von 1.82, für die Referenzgruppe von 0.71. Der gesamtschweizerische Wert liegt bei 1.00. Insgesamt unterscheiden sie sich damit um den Faktor 1.12: Gemeinden, welche sich seit dem Jahr 2000 an Stufenmodellen beteiligen, stammen damit häufiger aus Kantonen mit einer aktiven

Agglomerationspolitik. Mit 0.04 bedeutend kleiner, aber ebenfalls hochsignifikant ist die Differenz bei der interkommunalen Zusammenarbeit. Negative Vorzeichen werden aufgrund der theoretischen Grundlage für die signifikanten Differenzen bei den drei Disparitätenindizes erwartet. Mit Faktoren von -0.08 und -0.10 trifft dies für die agglomerationsinterne Heterogenität bei der Kompetenz in der Leistungserbringung und im soziokulturellen Umfeld zu, nicht jedoch bei der politischen Ausrichtung der kommunalen Exekutiven (0.23). Aus der Differenz von -0.16 bei der Einwohnerzahl der Agglomeration lässt sich schliesslich ableiten, dass Gemeinden, welche an Stufenmodellen partizipieren, häufiger in überdurchschnittlich kleinen Agglomerationen beheimatet sind. Bei den übrigen Variablen finden sich keine signifikanten Zusammenhänge.

Abbildung 12: Vergleich normierter Mittelwerte möglicher Einflussvariablen zwischen Agglomerationsgemeinden, welche sich an Stufenmodellen beteiligen resp. nicht beteiligen.



Bemerkung: (+/-) = erwartete positive/negative Differenz. *(*) = Differenz auf dem Niveau von 0.05 (0.01) auf der Basis eines T-Tests für zwei unabhängige Stichproben signifikant.

5.1.3 Einfluss der Variablen auf die Gruppenzugehörigkeit

Während der T-Test zum Ziel hatte Gruppenunterschiede aufzuzeigen, versucht die logistische Regression anhand der definierten Variablen die Gruppenzugehörigkeit zu prognostizieren. Der Fokus liegt demnach nicht mehr auf den einzelnen Gruppenmerkmalen, sondern auf der Stärke und Richtung des Einflusses verschiedener Gemeindemerkmale auf die Gruppenzugehörigkeit der Gemeinden (vgl. Fromm 2005: 5).

Die Voraussetzungen für die Berechnung einer logistischen Regression liegen darin, dass die Prädiktoren mindestens intervallskaliert sein müssen. Für kategoriale Variablen mit mehr als zwei Ausprägungen wird empfohlen, sie in einzelne dichotome Variablen umzukodieren. Für das vorliegende Datenmaterial kann jedoch angenommen werden, dass die unabhängigen Variablen metrisch resp. als dichotome Variablen skaliert sind. Damit gehen sie in ihrer ursprünglichen Form in die Auswertung ein. Die logistische Regression hat gegenüber der hier ebenfalls in Erwägung zu ziehenden Diskriminanzanalyse den Vorteil, dass keine Verteilungsannahmen erforderlich sind (Fromm 2005: 5). Damit wird sie hier gegenüber der Diskriminanzanalyse bevorzugt. Zwischen den Prädiktoren sollte jedoch keine Multikollinearität vorliegen, da sonst verzerrte Schätzungen und erhöhte Standardfehler auftreten können. Geprüft wird das Vorhandensein von Multikollinearität über eine Korrelationsmatrix sowie mit der Berechnung der «variance inflation factors» (VIF). Die Korrelationsmatrix berechnet anhand des Korrelationskoeffizienten von Pearson die lineare Korrelation für sämtliche Paare unter den Prädiktoren. In dieser Arbeit werden Pearson-R Werte über 0.4 als problematisch betrachtet. Sie führen im gewählten Verfahren zu einem fallweisen Ausschluss der betroffenen Variablen. Da auch paarweise Korrelationen zwischen Variablenkombinationen auftreten können, ist es sinnvoll weitere Tests auf Multikollinearität durchzuführen. Der hier gewählte Index VIF, misst den Einfluss der Kollinearität auf die Höhe der Varianz eines Koeffizienten. Als Daumenregel wird in diesem Fall angenommen, dass die Multikollinearität kein Problem

für verzerrte Schätzungen und erhöhte Standardfehler darstellt, wenn er die Höhe des Wertes 5 nicht überschreitet (Menard 2002: 75ff).

Um irrelevante Regressoren auszuschliessen und mit möglichst wenig Variablen die Schätzdaten möglichst gut zu beschreiben, wird neben dem Modell mit gleichzeitiger Aufnahme aller Variablen auch ein stufenweises Auswahlverfahren berechnet. Das hier verwendete «Stepwise-Modell» (Fromm 2005: 16; vgl. Hosmer / Lemeshow 1989) nimmt anhand definierter Signifikanzwerte schrittweise all jene Kennzahlen in das Modell auf, welche einen zureichenden Erklärungsbeitrag liefern. In den vorliegenden Beispielen wird entsprechend der Voreinstellung von SPSS der maximale Signifikanzwert bei 0.05 festgelegt, der bei einer Variable noch vorliegen darf, damit sie in das Modell aufgenommen wird. Ein Wert höher als 0.10 führt zu einem Ausschluss der Variable (Fromm 2005: 16).

Zunächst werden die Prädiktoren mit der Statistiksoftware SPSS auf ihre Multikollinearität geprüft. Die Korrelationsmatrix zeigt, dass zwischen der Zustands- und Problemdruckvariable bei der Leistungserbringung sowie zwischen den Finanzdisparitäten und der Einwohnerzahl der Agglomeration, wie auch zwischen den Disparitäten in der Exekutive und den kantonalen Anreizen Pearson-R Werte höher als 0.4 zu beobachten sind. Für diese drei paarweisen Korrelationen existieren acht mögliche Kombinationen der Prädiktoren und damit acht zu berechnende Modelle: Von den auf Multikollinearität zu prüfenden Variablen sind darin einzig die kantonalen Anreize und die Disparitäten in der Exekutive signifikant. Letztere Variable wird im Folgenden ausgeschlossen, da bei dieser der Regressionskoeffizient Beta, entgegen der Hypothese H3d in sämtlichen berechneten Modellen positiv ausfällt und damit eine teoriengeleitete Interpretation dieses Resultates verunmöglicht.²⁷ Ausgeschlossen werden daneben aus praktischen Gründen der Problemdruck bei der Leistungs-

²⁷ Es kann vermutet werden, dass dieses Resultat in erster Linie zufälliger Natur ist und die gewählte Variable für die zu testende Hypothese keine geeignete Grundlage darstellt. Ein mögliches Argument bietet die Tatsache, dass die in einem Links-Rechts-Schema aufgeteilte Parteizugehörigkeit in den kommunalen Exekutiven nicht notwendigerweise etwas über die politischen Gegensätze zwischen den Agglomerationsgemeinden aussagt.

erbringung und die Einwohnerzahl.²⁸ Die zum Auffinden von nichtlinearen Korrelationen berechneten VIF-Werte liegen deutlich unter dem Grenzwert von 5 und erlauben damit eine zweckmässige Interpretation der Ergebnisse. In den folgenden beiden Logit-Modellen sind somit 10 hypothesengestützte Prädiktoren und drei Kontrollvariablen enthalten. Von den darin berücksichtigten Gemeinden, beteiligen sich 168 oder 25.2 Prozent an einem Stufenmodell. In der Grundgesamtheit liegt die Beteiligung mit 26.1 Prozent leicht höher.

Zunächst wird das ursprüngliche Modell untersucht (vgl. Tabelle 7): Das in der SPSS Ausgabe berücksichtigte Gütemass R^2 von Nagelkerke gibt an, wie viel Varianz der abhängigen Variablen durch die betrachteten unabhängigen Variablen erklärt wird und kann damit analog zum R^2 in der linearen Regression interpretiert werden. Der Maximalwert von 1 beschreibt eine perfekte Vorhersage der Gruppenzugehörigkeit durch die Prädiktoren, der Minimalwert 0 weist auf die vollständige Inexistenz eines Zusammenhangs zwischen der Eintrittswahrscheinlichkeit und den Prädiktoren hin (Fromm 2005: 22). In diesem Beispiel wird ein Wert von 0.45 erreicht. Der Regressionskoeffizient Beta gibt Auskunft über die Richtung des Einflusses. Der Effekt-Koeffizient $\text{Exp}(B)$ entspricht dem Faktor um den sich die Chance für die Beteiligung an einem Stufenmodell ändert, wenn die unabhängige Variable um eine Einheit variiert wird (Diehl / Staufenbiel 2007: 486). Der Signifikanzwert (Sig.) errechnet sich aus dem Wald-Test, welcher die Null-Hypothese testet, dass der zugehörige Prädiktor keinen Einfluss auf die Gruppenzugehörigkeit hat. (Diehl / Staufenbiel 2007: 486). Für die Interpretation der Einflussstärke wird ausserdem auf den First-Difference-Wert zurückgegriffen. Dieser berechnet im gegebenen Modell für zwei mögliche Ausprägungen eines Prädiktors die Differenz aus der Wahrscheinlichkeit sich an einem Stufenmodell zu beteiligen, bei Konstanthaltung der übrigen Variablen. Für eine dichotome Variable entspricht dies der Formel $\text{Pr}(Y=1; X=1) - \text{Pr}(Y=1; X=0)$ (King / Zeng

²⁸ Nichtberücksichtigung des Prädiktors «Problemdruck bei der Leistungserbringung»: Die Stichprobe erhöht sich von 515 auf 667 Gemeinden. Nichtberücksichtigung der Kontrollvariable «Einwohnerzahl»: Signifikanzwert liegt über jenem ihrer «Konkurrenzvariable».

2001: 141ff). In den übrigen Fällen wird die Differenz aus der Eintrittswahrscheinlichkeit bei einem Minimal- und einem Maximalwert berechnet²⁹. Als konstante Variablen werden im Modell die Medianwerte eingesetzt.

Insgesamt stellen 6 der 10 hypothesengestützten Prädiktoren signifikante Einflussfaktoren dar: Während kantonale Anreize, häufige interkommunale Zusammenarbeit im Vorfeld, ein finanzieller Problemdruck sowie eine anspruchsvolle soziokulturelle Gemeindesituation die Beteiligung der Gemeinden an diesen Vorhaben tendenziell begünstigen, sind vorhandene Disparitäten in der Leistungserbringung und im soziokulturellen Umfeld eher hemmende Faktoren. Signifikant zeigen sich auch die drei aufgenommenen Kontrollvariablen. Ein hoher Anteil von Zu- und Wegpendlern, die Zugehörigkeit zum deutschschweizerischen Sprachraum sowie Gemeindeexekutiven, welche eher dem rechten Parteienspektrum zuzuordnen sind, führen eher zu einer Beteiligung an Stufenmodellen.

In Abwesenheit kantonaler Anreize beträgt die Wahrscheinlichkeit für die Beteiligung an Stufenmodellen für die «durchschnittliche Schweizer Agglomerationsgemeinde» 10.3 Prozent. Bei einer kantonalen Unterstützung erhöht sich dieser Wert auf 57.7 Prozent. Der First-Difference-Wert beträgt damit 47.4 Prozentpunkte. Bei einem hypothetischen Wechsel der Durchschnittsgemeinde vom deutschen ins italienische oder französische Sprachgebiet vermindert sich die Wahrscheinlichkeit um 7.3 Prozentpunkte. Eine Zunahme der Anzahl Bereiche mit IKZ im Jahr 1998 von einem Minimal- auf einen Maximalwert erhöht die Wahrscheinlichkeit sich an einem Stufenmodell zu beteiligen um 19.7 Prozentpunkte, ein Wechsel von einem maximal homogenen in ein maximal heterogenes Agglomerationsumfeld vermindert sie im Hinblick auf die kommunale Leistungserbringung um 17.7, im Hinblick auf das soziokulturelle Umfeld um 39.1 Prozentpunkte. Eine maximale Erhöhung des finanziellen Problemdrucks resp. des Pendleranteils vergrössert die Wahrscheinlichkeit um 23.4 resp.

²⁹ Um Verzerrungen zu vermeiden, werden die Extremwerte des 1. resp. 99. Perzentils ausgeschlossen.

35.3, jene von einer rechtslastigen in eine linkslastige Gemeindeexekutive senkt sie um 15.3 Prozentpunkte.

Tabelle 7: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an Stufenmodellen.

Einbezogen in die Analyse	N = 667	Omnibus-Test	Chi ²	Sig.
			240.872	0.000
Beteiligung an Stufenmodellen	25.2%	Nagelkerkes R-Quadrat		0.45

Prädiktoren	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	First Difference
Externe Anreize (+)**	2.48	11.92	0.24	103.28	0.000	+47.4%
IKZ Vergangenheit (+**/-)	0.21	1.23	0.07	8.90	0.003	+19.7%
Disparität Finanzen (-)	-0.00	1.00	0.00	2.53	0.112	-9.2%
Disparität Leistungserbringung (-**)	-0.24	0.79	0.08	8.68	0.003	-17.7%
Disparität Soziokultur (-**)	-0.25	0.78	0.04	39.33	0.000	-39.1%
Problemdruck Finanzen (+**)	1.57	4.80	0.55	8.13	0.004	+23.4%
Problemdruck Soziokultur (+)	0.00	1.00	0.00	1.68	0.195	+7.6%
Zustand Finanzen (-/+)	0.00	1.00	0.00	0.19	0.665	+2.0%
Zustand Leistungserbringung (+/-)	-0.01	0.99	0.02	0.47	0.493	-2.7%
Zustand Soziokultur (+*/-)	0.01	1.01	0.01	3.87	0.049	+11.4%
Pendleranteil (+**)	0.01	1.01	0.00	20.07	0.000	+35.3%
Lateinischer Sprachraum**	-1.32	0.27	0.30	18.82	0.000	-7.3%
Linksparteien Exekutive*	-0.02	0.98	0.01	5.57	0.018	-15.3%
Konstante	-1.37	0.26	1.52	0.81	0.367	

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die First Difference Werte beziehen sich auf Differenz der Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen Maximal- und Minimalwert des Prädiktors bei Konstanthaltung der übrigen Variablen auf dem Median.

Bei der Interpretation des Modells mit schrittweiser Variablenaufnahme (vgl. Tabelle 8), liegt in diesem Fall das Hauptinteresse auf den Veränderungen des R² von Nagelkerke durch die Aufnahme der einzelnen Variablen. Insgesamt werden sieben Variablen in das Modell aufgenommen. Berücksichtigt sind ausschliesslich signifikante Variablen des ursprünglichen Modells. Nicht in dem Modell enthalten sind die beiden ursprünglich signifikanten Variablen zum Zustand des soziokulturellen Umfeldes sowie zu der politischen Ausrichtung der Exekutive: Ein Modell welches neben der Konstante nur die externen Anreize berücksichtigt erklärt mit einem Na-

gelkerke R^2 von 0.28 gut ein Viertel der Varianz der abhängigen Variable. Wird zusätzlich die soziokulturelle Disparität in dem Modell berücksichtigt erhöht sich dieser Wert auf 0.33, durch die Aufnahme der Sprachzugehörigkeit auf 0.37. Die Integration des Pendleranteils, des finanziellen Problemdrucks, der IKZ Vergangenheit sowie die Disparität in der Leistungserbringung vermag das R^2 noch auf den Endwert von 0.43 zu erhöhen. Damit sagt das reduzierte Modell die Gruppenzugehörigkeit annähernd gleich gut voraus wie das Ursprungsmodell mit 13 berücksichtigten Prädiktoren (0.45).

Tabelle 8: Logistische Regression – «Stepwise-Model». Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an Stufenmodellen.

Einbezogen in die Analyse		N = 667	Beteiligung an Stufenmodellen				25.2%		
Prädiktoren	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	Chi ²	Sig.	R ²	
Externe Anreize (+)**	2.40	10.98	0.24	103.71	0.000	140.80	0.000	0.28	
Disparität Soziokultur (-**)	-0.25	0.78	0.04	40.93	0.000	169.20	0.000	0.33	
Lateinischer Sprachraum**	-1.52	0.22	0.29	27.97	0.000	193.79	0.000	0.37	
Pendleranteil (+**)	0.01	1.01	0.00	20.58	0.000	204.17	0.001	0.39	
Problemdruck Finanzen (+**)	1.53	4.63	0.49	9.85	0.002	212.38	0.004	0.40	
IKZ Vergangenheit (+**/-)	0.19	1.20	0.07	7.93	0.005	221.61	0.002	0.42	
Disparität Leistungserbringung (-**)	-0.20	0.82	0.08	7.32	0.007	229.14	0.006	0.43	
Konstante	0.37	1.44	1.05	0.12	0.726				

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die Reihenfolge der Prädiktoren ist identisch mit der Aufnahmereihenfolge. Aus Darstellungsgründen wird nur das Modell nach dem letzten Schritt der Modellbildung wiedergegeben.

5.1.4 Interpretation der Ergebnisse

Die beiden Logit-Modelle bestätigen weitgehend die Resultate des T-Tests, was die Validität der Ergebnisse erhöht. Faktoren, welche für die Beteiligung der Gemeinden an einem Stufenmodell einen signifikanten Erklärungsbeitrag liefern, bilden auch in der bivariaten Analyse ein signifikantes Unterscheidungsmerkmal zwischen partizipierenden und nichtpartizipierenden Gemeinden. Ein signifikanter positiver Einfluss zeigt sich bei

den externen Anreizen der Kantone, einer verbreiteten interkommunalen Zusammenarbeit und der Verschlechterung der finanziellen Gemeindesituation. Ein negativer Einfluss ist bei den Disparitäten im soziokulturellen Umfeld und bei der Leistungserbringung der Gemeinden zu beobachten. Damit können die Hypothesen H1a, H2a, H4a sowie H3b und H3c angenommen werden. Die mit Abstand höchste Relevanz kommt dabei der kantonalen Agglomerationspolitik zu. Der Einfluss der soziokulturellen Gemeindesituation wird aufgrund der durchgeführten Berechnungen, obwohl im ursprünglichen Modell auf dem Niveau von 0.05 signifikant als zu schwach erachtet, als dass sich die Hypothese H4h bestätigen lässt. Abgelehnt werden auf der Grundlage dieser Berechnungen auch die übrigen Hypothesen. Wie die Tabelle 14 im Anhang zeigt, wird mit Ausnahme der Vergangenheit in IKZ der Einfluss der signifikanten hypothesengestützten Prädiktoren durch eine aktive kantonale Agglomerationspolitik tendenziell verstärkt: Eine Gemeinde ist umso häufiger von kantonalen Anreizen betroffen, je eher sie sich den genannten Disparitäten und einem finanziellen Problemdruck betroffen ist.

In Anlehnung an das Modell in Abbildung 11 lässt sich ableiten, dass erstens ein finanzieller Problemdruck eine Handlungsmotivation für kooperatives Verhalten darstellt. Die Erfolgsaussicht dieses Vorhabens erhöht sich zweitens durch die kantonale Unterstützung und die bestehende Kooperationserfahrung, welche die Transaktionskosten zu senken vermögen. Erhöht werden die Transaktionskosten jedoch durch die Divergenz in der soziokulturellen und leistungsspezifischen Gemeindesituation.

5.2 Test der Hypothesen auf Gemeindefusionen

5.2.1 Bestimmung der Variablen

Im Unterschied zu der Analyse von Stufenmodellen, werden hier zwei unterschiedliche Anreizvariablen geprüft. In einer Online-Umfrage bei den kantonalen Gemeindeämtern im März 2008³⁰ wurde erstens erfragt, welches Gewicht Gemeindezusammenschlüsse in Agglomerationen im Jahr 2000 bis 2007 hatten und zweitens ob diese Vorhaben finanziell unterstützt wurden. In beiden Fällen werden die Resultate als dichotome Variablen kodiert. Eine 1 steht für ein grosses Gewicht von Gemeindezusammenschlüssen resp. für die Existenz finanzieller Unterstützung, eine 0 für die übrigen Fälle.

Da Gemeindezusammenschlüsse nur in Ausnahmefällen eigentliche Agglomerationsprojekte sind, kann nicht angenommen werden, dass die Agglomerationssituation einen entscheidenden Einfluss auf einen Zusammenschluss einiger weniger Gemeinden hat. Deshalb beziehen sich die beiden Variablen «Vergangenheit IKZ» und «Einwohnerzahl» nicht auf die Agglomerations-, sondern auf die Gemeindewerte und die vier Variablen zur Disparität werden entfernt. Die übrigen Prädiktoren sind identisch mit jenen der vorangegangenen Untersuchung.

Zur Bestimmung der Zielvariable sind sämtliche ab 2001 bis zu 1. Januar 2009 in Kraft tretende Zusammenschlussprojekte berücksichtigt.³¹ Wiederum werden partizipierende Gemeinden mit dem Wert 1, die übrigen mit dem Wert 0 kodiert.

³⁰ Befragt wurden jene 22 Kantone, welche gemäss dem BFS Agglomerationsgemeinden verwalten. Mit Ausnahme von Basel-Stadt haben sich sämtliche Kantone an der Umfrage beteiligt. Der Fragebogen und eine Übersicht der Resultate (Tabelle 20) finden sich im Anhang.

³¹ Begründet wird die Zeitspanne bis 2009 durch den hohen Organisationsgrad von Gemeindefusionen, welcher die vorangehenden Prozesse entsprechend verlängert. Berücksichtigt ist ausserdem die Eingemeindung von fünf Gemeinden durch Mendrisio, welche erst am 5. April 2009 vollzogen sein wird (BFS 2008).

Tabelle 9: Übersicht der Variablen für die Analyse von Fusionen in den Agglomerationsgemeinden.

Herkunft	erwarteter Zusammenhang	Variable	Name	Beschreibung	Quelle
Y2		FU	Gemeindefusion	Beteiligung an Fusion im Zeitraum 2001-2009	BFS
H1a	+	GGZ.kt	Allgemeine externe Anreize	Gewicht Gemeindegemeinschaften in Agglomerationen	eigene Erhebung
H1b	+/-	FUGZ.kt	Finanzielle Externe Anreize	Finanzielle Unterstützung Gemeindegemeinschaften in Agglomerationen	eigene Erhebung
H2a/H2b	+/-	IKZV	IKZ Vergangenheit	Anzahl Bereiche mit IKZ (1998)	GM 1998
H4a	-	DDBS	Problemdruck Finanzen	Prozentuale Differenz Direkte Bundessteuer Kopfquote 1996 und 2000	ESTV
H4b	+	DLG	Problemdruck Leistungserbringung	Differenz Anzahl Leistungsbereiche mit Erreichung oder Überschreitung Leistungsgrenzen (1998-1994)	GM 1998/1994
H4c	+	DSKI	Problemdruck Soziokultur	Differenz Summe Indizes der 4 Indikatoren 1990 und 2000 im Verhältnis der Schweizer Agglomerationsgemeinden	BFS
H4d/H4e	-/+	DBS	Zustand Finanzen	Direkte Bundessteuer 2000 Kopfquote	ESTV
H4f/H4g	+/-	LG	Zustand Leistungserbringung	Anzahl Leistungsbereiche mit Erreichung oder Überschreitung Leistungsgrenzen (1998)	GM 1998
H4h/H4i	+/-	SKI	Zustand Soziokultur	Summe aus den 4 Indikatoren zur Soziokultur 2000	BFS
KV	+	Pend	Pendleranteil	Summe von Zu- und Wegpendler	BFS
KV		EZ	Einwohnerzahl Gemeinde	Ständige Wohnbevölkerung Volkszählung 2000	BFS
KV		D.od.F	Lateinischer Sprachraum	Sprache - Deutsches (0) oder Franz./Ital. Sprachgebiet (1)	BFS
KV		LiRe	Linksparteien Exekutive	Index politische Richtung: 1998 (je höher desto linker)	GM 1998

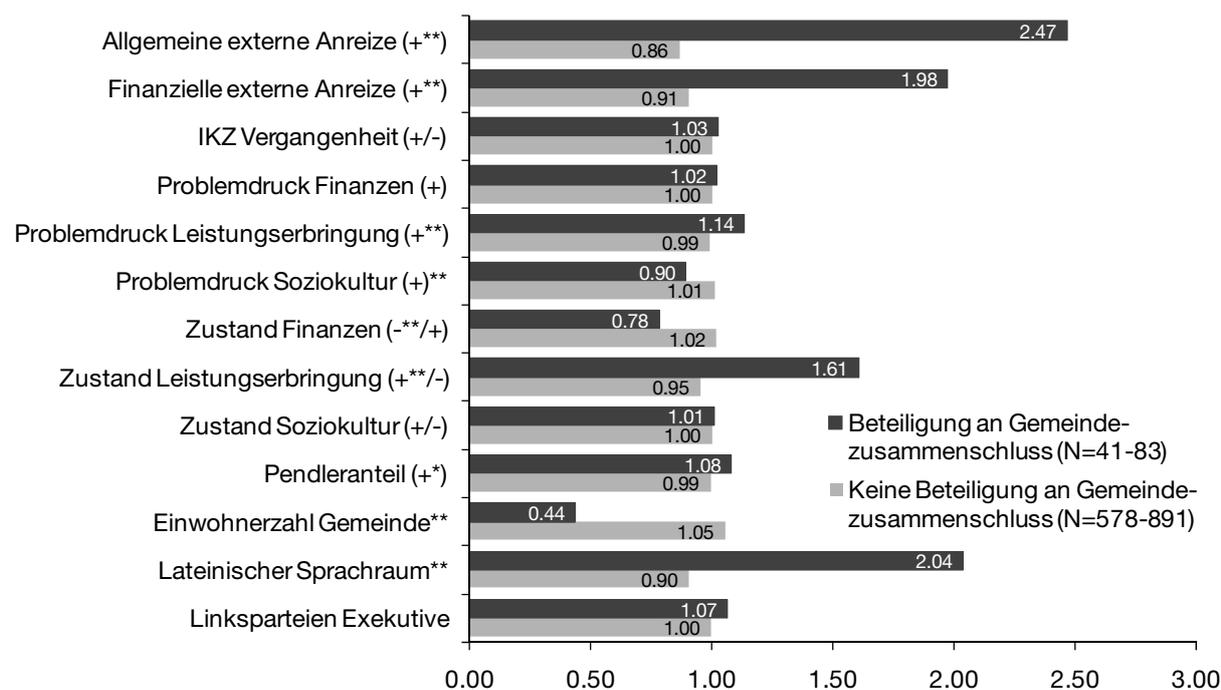
Bemerkung: Y = Zielvariable, H = aus den Hypothesen abgeleiteter Prädiktor (vgl. Kapitel 4.5), KV = Kontrollvariable.

5.2.2 Test der Gruppenunterschiede

Bei dem Vergleich der Gruppenunterschiede finden sich für die Beteiligung an Gemeindegemeinschaften statistisch signifikante Unterschiede auf dem Niveau von 0.01 bei den allgemeinen resp. finanziellen externen Anreizen, dem Problemdruck bei der Leistungserbringung und in der soziokulturellen Situation, dem Zustand der Finanzlage und der Leistungserbringung sowie bei den beiden Kontrollvariablen «Einwohnerzahl» und «Sprachgebiet».

Die normierten Mittelwerte unterscheiden sich mit den Werten 1.61, 1.07 und 1.14 am deutlichsten bei den allgemeinen und finanziellen Anreizen sowie beim Sprachgebiet: Kommen Gemeinden aus der französischen Schweiz oder aus dem Tessin, sind sie klar häufiger an einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss beteiligt. Eine mittelgrosse positive Differenz (0.66) findet sich bei der durchschnittlichen Anzahl erreichter oder überschrittener Leistungsgrenzen, eine negative (-0.61 resp. -0.24) bei der Einwohnerzahl der Gemeinde resp. der finanziellen Situation. In erfolgreiche Fusionsprojekte involvierte Gemeinden sind daneben häufiger mit einem Problemdruck bei der Leistungserbringung konfrontiert (0.15), entgegen der theoretischen Grundlage jedoch seltener mit einem Problemdruck bei ihrem soziokulturellen Umfeld (-0.11): Offensichtlich ist die existierende und sich verschärfende Problemsituation bei der Erbringung öffentlicher Leistungen im Vorfeld einer Fusion tendenziell weniger über eine negative Veränderung der Bevölkerungsstruktur, als vielmehr durch verwaltungsinterne Faktoren, wie bspw. einer schwachen finanziellen Ausstattung zu erklären.

Abbildung 13: Vergleich normierter Mittelwerte möglicher Einflussvariablen zwischen Agglomerationsgemeinden, welche sich an Fusionen beteiligen resp. nicht beteiligen.



Bemerkung: (+/-) = erwartete positive/negative Differenz. *(*) = Differenz auf dem Niveau von 0.05 (0.01) auf der Basis eines T-Tests für zwei unabhängige Stichproben signifikant.

5.2.3 Einfluss der Variablen auf die Gruppenzugehörigkeit

Während sich gut ein Viertel der Agglomerationsgemeinden an einem Stufenmodell beteiligen, sind es bei Gemeindefusionen nur gerade einmal gut acht Prozent. Nach Ansicht von King und Zeng wird bei einer herkömmlichen logistischen Regression die Wahrscheinlichkeit von seltenen Ereignissen unterschätzt, da die zu schätzende Verteilung der Nichtbeteiligung in diesem Fall viel genauer ermittelt werden kann als jene der Beteiligung (King / Zeng 2001 vgl. Hänggli 2006: 53ff). Als selten werden dabei Ereignisse betrachtet, wenn sie in weniger als ca. fünf Prozent der Fälle auftreten (King / Zeng 2001: 157). Für die folgende Berechnung wird deshalb das Plugin «Relogit» der Statistiksoftware STATA verwendet, mit dessen Hilfe das Logit-Modell über einen angepassten Maximum-Likelihood-Schätzer berechnet wird, welcher den mittleren quadratischen Fehler zu verkleinern vermag und damit die Genauigkeit der Schätzfunktion erhöht. Die Ausgabe in STATA beinhaltet weder den Omnibus Test der Modellkoeffizienten, das R^2 von Nagelkerke und den Effektkoeffizient $\text{Exp}(B)$, noch die Option einer schrittweisen Aufnahme der Variablen. Die Interpretation der Ergebnisse beschränkt sich damit auf die für Rare Events angepassten First Difference Werte der signifikanten Prädiktoren (vgl. King / Zeng 2001: 145ff).

Die Prüfung auf lineare Multikollinearität zeigt, dass zwischen den allgemeinen kantonalen Anreizen und dem Sprachgebiet sowie zwischen den Veränderungen und dem Zustand der öffentlichen Leistungserbringung ein Pearson-R Wert über 0.4 erreicht wird. Die VIF-Werte liegen bei allen Variablen unter dem bestimmten Grenzwert von 5.

Die Existenz von zwei «Multikollinearitätspaaren» führt zur Berechnung vier möglicher Modelle. In diesen ist zu erkennen, dass bei der Leistungserbringung weder der Zustand noch die Veränderung einen signifikanten Erklärungsbeitrag für die Beteiligung an Fusionsprojekten liefern. Aufgrund der durchschnittlich deutlich tieferen Signifikanzwerte wird im Folgenden die Zustandsvariable berücksichtigt. Ähnlich signifikante Resultate bringen die Sprachzugehörigkeit und die allgemeinen kantonalen

Anreize hervor. Dies rührt in erster Linie daher, dass Fusionen unter Agglomerationsgemeinden in besagten Zeitraum am häufigsten in den beiden lateinischen Kantonen Freiburg und Tessin auftreten, welche diesen Reformen gleichzeitig ein sehr hohes Gewicht beimessen. Aus praktischen Gründen wird für das zu analysierende Modell die Sprachzugehörigkeit nicht berücksichtigt. Einbezogen wird sie jedoch bei der Dateninterpretation im Anschluss.

Aufgenommen werden damit insgesamt acht hypothesengestützte Variablen sowie drei Kontrollvariablen. Insgesamt gehen von den 974 Agglomerationsgemeinden 665 in das Modell ein. Davon beteiligen sich im Zeitraum 2001 bis 2009 6.2 Prozent an einer Fusion. In der Grundgesamtheit liegt dieser Wert mit 8.5 Prozent leicht höher. Wie in Tabelle 10 dargestellt, haben ausschliesslich die beiden Anreizvariablen einen signifikanten Einfluss auf die Beteiligung an Fusionen unter Agglomerationsgemeinden. Liegt eine Schweizer «Durchschnittsgemeinde» in einem Kanton, welcher Fusionen unter Agglomerationsgemeinden ein hohes Gewicht beimisst, beträgt die Wahrscheinlichkeit einer Fusion im berechneten Modell bei 19.3 Prozent. Trifft dies nicht zu, liegt diese mit 4.1 Prozent deutlich tiefer. Der First-Difference-Wert beträgt damit 15.2 Prozentpunkte. Bei der finanziellen Unterstützung errechnet sich ein Wert von 3.7 Prozentpunkten, was darauf hinweist, dass diese für sich alleine gestellt, ohne umfassende kantonale Fusionspolitik zwar einen signifikanten, aber nur geringen Einfluss aufweist.

Tabelle 10: Logistische Regression für «Rare Events». Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an Fusionen.

Einbezogen in die Analyse	N = 665		Beteiligung an Gemeindefusionen		6.2%
Prädiktoren	Beta	Standardfehler	Wald	Sig.	First Difference
Allgemeine externe Anreize (+**)	1.72	0.43	3.97	0.000	+15.2%
Finanzielle externe Anreize (+**)	2.29	0.76	3.00	0.003	+3.7%
IKZ Vergangenheit (+/-)	-0.01	0.03	-0.31	0.757	-1.2%
Problemdruck Finanzen (+)	0.18	0.88	0.21	0.834	+1.1%
Problemdruck Soziokultur (+)	0.00	0.00	-1.25	0.212	-4.3%
Zustand Finanzen (-/+)	0.00	0.00	-0.15	0.878	-0.5%
Zustand Leistungserbringung (+/-)	0.04	0.03	1.67	0.096	+6.0%
Zustand Soziokultur (+/-)	0.00	0.01	0.20	0.840	+0.7%
Pendleranteil (+)	0.00	0.00	1.08	0.278	+2.8%
Einwohnerzahl Gemeinde	0.00	0.00	0.89	0.371	+9.5%
Linksparteien Exekutive	-0.01	0.01	-1.09	0.277	-5.3%
Konstante	-5.44	2.02	-2.69	0.007	

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die First Difference Werte beziehen sich auf Differenz der Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen Maximal- und Minimalwert des Prädiktors bei Konstanthaltung der übrigen Variablen auf dem Median.

5.2.4 Interpretation der Ergebnisse

Misst der Kanton Fusionen unter Agglomerationsgemeinden ein hohes Gewicht bei und/oder unterstützt diese finanziell kommt es entsprechend häufiger zu einer Realisierung dieser Vorhaben. Damit können in diesem Beispiel die Hypothesen H1a sowie H1b nicht abgelehnt werden. Eine aktive Fusionspolitik findet sich dabei insbesondere in der lateinischen Schweiz, was sich auch in den Standorten der untersuchten Projekte niederschlägt. Die übrigen Hypothesen lassen sich auf der Basis des berechneten Logit-Modells nicht bestätigen. Die Erfolgsaussicht einer Fusion unter Agglomerationsgemeinden ist in Anbetracht der berücksichtigten Prädiktoren einzig von der kantonalen Unterstützung abhängig, welche die Transaktionskosten bei den realisierten Vorhaben entscheidend zu senken imstande ist.

Liegt der Fokus auf den Unterscheidungsmerkmalen zwischen Gemeinden, welche sich an einer Fusion beteiligen resp. nicht beteiligen ist zu beobachten, dass erstere durchschnittlich kleiner sind, häufiger an ihre Leistungsgrenzen stossen oder diese überschritten haben und finanziell schlechter dastehen. Zudem hat die Problematik bei der Leistungserbringung zugenommen, jene im soziokulturellen Umfeld entgegen der theoretischen Annahme abgenommen. Kann für die Gemeindesituation über die Beeinflussung der kantonalen Anreizpolitik ein indirekter Einfluss auf die Fusionsaktivität vermutet werden? Das Logit-Modell in Tabelle 15 im Anhang verdeutlicht, dass Gemeinden von ihrem Kanton bei Fusionsprojekten in Agglomerationen umso eher unterstützt werden, je häufiger Probleme bei der Leistungserbringung auftreten resp. sich ihre Kompetenzen in der Leistungserbringung verschlechtert hat und je kleiner die Gemeinden sind. Kein Erklärungshinweis findet sich in den berechneten Modellen für den Zustand der Finanzen und für die Veränderung der soziokulturellen Situation.

5.3 Test der Hypothesen auf IKZ im Sozialbereich

5.3.1 Bestimmung der Variablen

Als konkretes Beispiel für eine IKZ-Form wird auf den Bereich Neue Armut / Fürsorge / Vormundschaft zurückgegriffen. Eine alternative Zielvariable wäre die Summe aus der Anzahl Bereiche, in welchen eine Gemeinde IKZ praktiziert.³² Der Vorteil einer Konzentration auf eine Gemeindeaufgabe liegt in der Möglichkeit zur Spezifikation: Der Einfluss der Kompetenz in der Leistungserbringung sowie des soziokulturellen Umfeldes beschränkt sich hier auf diesen Bereich. Entsprechend wird von einer höheren Reliabilität der Untersuchung ausgegangen. Die Zielvariable

³² Das daraus resultierende lineare Regressionsmodell zeigt einzig signifikante Zusammenhänge für das erfragte Gewicht, welches der Kanton IKZ beimisst und für die politische Ausrichtung der Exekutive (vgl. Tabelle 19 im Anhang).

stammt aus dem Gemeindemonitoring des Jahres 2005 und berücksichtigt IKZ, welche seit weniger als fünf Jahren durchgeführt wird.

Die Bestimmung der allgemeinen externen Anreize erfolgt wiederum über die durchgeführte Kantonsumfrage: Gemeinden in Kantonen, welche interkommunaler Zusammenarbeit im Sozialbereich im Zeitraum 2000 bis 2005 ein hohes Gewicht beimessen, werden mit dem Wert 1, die übrigen Gemeinden mit dem Wert 0 kodiert.³³ Zustand und Problemdruck bei der Leistungserbringung im Bereich Neue Armut / Fürsorge / Vormundschaft entspringen dem Gemeindemonitoring von 1998 resp. 1998 und 1994. Die Daten zu dem soziokulturellen Umfeld beschränken sich auf die Summe aus dem Status- sowie dem Individualisierungsindex: Eine statistiefe Bevölkerung einer Gemeinde ist tendenziell eher auf deren Sozialleistungen angewiesen. Zudem steigt die Zuhilfenahme staatlicher Institutionen bei sozialen Problemen mit dem Individualisierungsgrad an (BFS 2005b: 52). Verzichtet wird mangels adäquater Variablen auf die Prüfung der Hypothesen zu den Disparitäten (vgl. Kapitel 5.2.1) und zu der Pfadabhängigkeit. Die übrigen Prädiktoren sind identisch mit jenen der Untersuchung zu Gemeindefusionen.

³³ Wiederum sein auf den Fragebogen und die Übersicht der Resultate (Tabelle 20) im Anhang verwiesen.

Tabelle 11: Übersicht der Variablen für die Analyse von IKZ im Sozialbereich in den Agglomerationsgemeinden.

Herkunft	erwarteter Zusammenhang	Variable	Name	Beschreibung	Quelle
Y2		IKZ.SB	IKZ im Sozialbereich	Vorhandensein IKZ im Bereich Neue Armut / Fürsorge / Vormundschaft kürzer als 5 Jahre.	GM 2005
H1a	+	GIKZ.SB.kt	Allgemeine externe Anreize	Gewicht IKZ im Sozialbereich	eigene Erhebung
H4a	-	DDBS	Problemdruck Finanzen	Prozentuale Differenz Direkte Bundessteuer Kopfquote 1996 und 2000	ESTV
H4b	+	DLG.SB	Problemdruck Leistungserbringung	Differenz Anzahl Leistungsbereiche mit Erreichung oder Überschreitung Leistungsgrenzen Neue Armut / Fürsorge / Vormundschaft (1998-1994)	GM 1998/1994
H4c	+	DSBI	Problemdruck Soziokultur	Differenz Summe Status- und Individualisierungsindex 1990 und 2000 im Verhältnis der Schweizer Agglomerationsgemeinden	BFS
H4d/H4e	-/+	DBS	Zustand Finanzen	Direkte Bundessteuer 2000 Kopfquote	ESTV
H4f/H4g	+/-	LG.SB	Zustand Leistungserbringung	Anzahl Leistungsbereiche mit Erreichung oder Überschreitung Leistungsgrenzen im Bereich Neue Armut / Fürsorge / Vormundschaft (1998)	GM 1998
H4h/H4i	+/-	SBI	Zustand Soziokultur	Summe Status- und Individualisierungsindex 2000	BFS
KV	+	Pend	Pendleranteil	Summe von Zu- und Wegpendler	BFS
KV		EZ	Einwohnerzahl Gemeinde	Ständige Wohnbevölkerung Volkszählung 2000	BFS
KV		D.od.F	Lateinischer Sprachraum	Sprache - Deutsches (0) oder Franz./Ital. Sprachgebiet (1)	BFS
KV		LiRe	Linksparteien Exekutive	Index politische Richtung: 1998 (je höher desto linker)	GM 1998

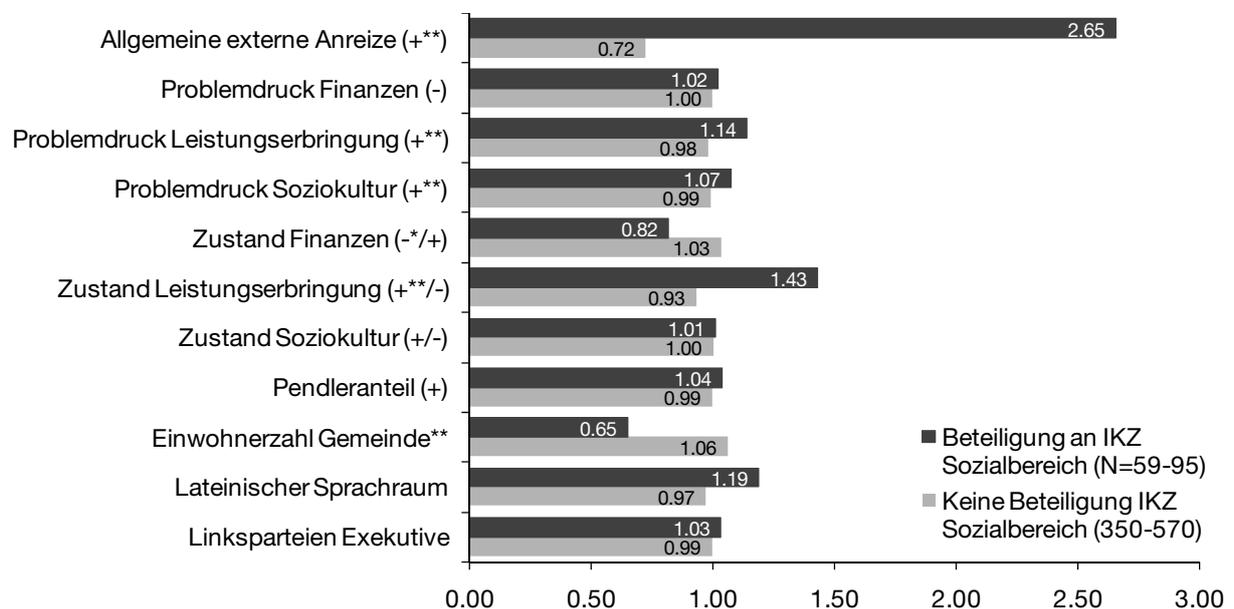
Bemerkung: Y = Zielvariable, H = aus den Hypothesen abgeleiteter Prädiktor (vgl. Kapitel 4.5), KV = Kontrollvariable.

5.3.2 Test der Gruppenunterschiede

Gemeinden, welche sich an IKZ im Sozialbereich beteiligen, liegen signifikant häufiger in Kantonen, welche diesem Vorhaben ein hohes Gewicht beimessen. Der normierte Mittelwert unterscheidet sich hier mit dem Faktor von 1.93 markant. Zudem sind sie häufiger von einem Problemdruck bei der Leistungserbringung im Sozialbereich und in ihrem soziokulturellen

Umfeld (0.16 resp. 0.08) sowie von einer schlechteren finanziellen Ausstattung (-0.21) betroffen. Zusätzlich haben sie im Sozialbereich deutlich häufiger ihre Leistungsgrenzen erreicht (0.51) und weisen eine überdurchschnittlich kleine Einwohnerzahl auf (-0.41). Bei den übrigen Prädiktoren lassen sich keine signifikanten Unterschiede feststellen (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Vergleich normierter Mittelwerte möglicher Einflussvariablen zwischen Agglomerationsgemeinden, welche sich an IKZ im Sozialbereich beteiligen resp. nicht beteiligen.



Bemerkung: (+/-) = erwartete positive/negative Differenz. *(*) = Differenz auf dem Niveau von 0.05 (0.01) auf der Basis eines T-Tests für zwei unabhängige Stichproben signifikant.

5.3.3 Einfluss der Variablen auf die Gruppenzugehörigkeit

Im Unterschied zu den bisherigen Modellen, generiert sich die Zielvariable nicht aus der Grundgesamtheit, sondern stammt aus dem Gemeindemonitoring von 2005. Darin gaben die Gemeindeschreiber in 95 von 665 Fällen und damit zu 14.3 Prozent an, dass IKZ im Bereich Neue Armut / Fürsorge / Vormundschaft seit dem Jahr 2000 neu praktiziert wird. Es liegen somit genügend Ereignisse vor, um auf ein Logit-Modell zurückgreifen zu können.

Der Test auf Multikollinearität erlaubt auf Basis der VIF-Werte den Einbezug sämtlicher Variablen. Einen Pearson-R Wert über 0.4 findet sich einzig zwischen dem Zustand und dem Problemdruck der Leistungserbringung. Ein Austausch der beiden Variablen zeigt für beide berechneten Modelle einen signifikanten Zusammenhang mit der Beteiligung an IKZ im Sozialbereich. Berücksichtigt wir hier in erster Linie die Zustandsvariable, was eine Stichprobengrösse von 475 Gemeinden erlaubt, wodurch knapp 50 Prozent der Population in dem Modell enthalten sind. Eine Beachtung des Problemdrucks auf Kosten des Zustands der Leistungserbringung geht mit einer Verringerung der Stichprobengrösse auf 353 Fälle einher und bringt für die übrigen Variablen keine unterschiedlichen Erkenntnisse hervor (vgl. Tabelle 16 und 17 im Anhang).

Die Tabelle 12 stellt das ursprüngliche Modell der logistischen Regression dar: Mit einem Nagelkerke R^2 von 0.26 wird rund ein Viertel der Beteiligung an IKZ im Sozialbereich erklärt. Signifikant positiv zeigen sich neben dem Zustand der Leistungserbringung, die kantonalen Anreize und die Zugehörigkeit zum lateinischen Sprachraum. Wie erwartet ist mit einem First Difference Wert von 28.3 Prozentpunkten der Einfluss der kantonalen Politik am grössten. Werden im Sozialbereich Leistungsgrenzen erreicht oder überschritten, steigt für eine «Durchschnittsgemeinde» die Wahrscheinlichkeit sich hier an IKZ zu beteiligen um 5.7 Prozentpunkte, gehört sie zu der französischen oder der italienischen Schweiz steigt die Wahrscheinlichkeit um 13.7 Prozentpunkte. Das Alternativmodell in Tabelle 16 im Anhang errechnet für den Problemdruck in der Leistungserbringung einen First-Difference-Wert von 15.2 Prozentpunkten.

Im Stepwise-Modell ist neben den genannten drei Prädiktoren zusätzlich die Einwohnerzahl der Gemeinde auf einem Niveau von 0.05 signifikant (vgl. Tabelle 13). Für den Nagelkerke R^2 Wert von 0.24 sind hauptsächlich die kantonale Politik sowie die Sprachzugehörigkeit verantwortlich. Die ursprünglich signifikanten drei Prädiktoren werden auch im alternativen Stepwise-Modell berücksichtigt (vgl. Tabelle 16 und 17 im Anhang). Ne-

ben den Hypothesen H1a und H4f kann demnach auch die Hypothese H4b für die berechneten Modelle angenommen werden.

Tabelle 12: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ im Sozialbereich.

Einbezogen in die Analyse	N = 475	Omnibus-Test	Chi ²	Sig.
			77.622	0.000
Beteiligung an IKZ im Sozialbereich	16.0%	Nagelkerkes R-Quadrat		0.26

Prädiktoren	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	First Difference
Externe Anreize (+)**	2.39	10.89	0.39	37.94	0.000	+28.3%
Problemdruck Finanzen (+)	-0.14	0.87	0.74	0.03	0.852	-0.8%
Problemdruck Soziokultur (+)	0.00	1.00	0.00	2.16	0.142	+5.6%
Zustand Finanzen (-/+)	-0.00	1.00	0.00	1.38	0.241	-3.5%
Zustand Leistungserbringung (+**/-)	0.92	2.50	0.30	9.48	0.002	+5.7%
Zustand Soziokultur (+/-)	-0.03	0.97	0.02	1.78	0.182	-5.1%
Pendleranteil (+)	0.00	1.00	0.00	0.62	0.432	+2.4%
Einwohnerzahl Gemeinde	-0.00	1.00	0.00	2.25	0.133	-4.1%
Lateinischer Sprachraum**	1.60	4.94	0.38	17.65	0.000	+13.7%
Linksparteien Exekutive	0.01	1.01	0.01	1.73	0.189	+4.5%
Konstante	-1.18	0.31	1.84	0.42	0.519	

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die First Difference Werte sind aufgrund der unterschiedlichen Skalierung der Variablen nicht direkt vergleichbar.

Tabelle 13: Logistische Regression – «Stepwise-Model». Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ im Sozialbereich.

Einbezogen in die Analyse	N = 475	Beteiligung an IKZ im Sozialbereich	16.0%					
	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	Chi ²	Sig.	R ²
Externe Anreize (+)**	2.38	10.85	0.35	45.34	0.000	32.85	0.000	0.11
Lateinischer Sprachraum**	1.47	4.35	0.34	18.79	0.000	54.39	0.000	0.18
Zustand Leistungserbringung (+**/-)	0.87	2.38	0.28	9.59	0.002	62.15	0.005	0.21
Einwohnerzahl Gemeinde*	-0.00	1.00	0.00	4.40	0.036	70.79	0.003	0.24
Konstante	-2.84	0.06	0.33	74.44	0.000			

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die Reihenfolge der Prädiktoren ist identisch mit der Aufnahmereihenfolge. Aus Darstellungsgründen wird nur das Modell nach dem letzten Schritt der Modellbildung wiedergegeben.

5.3.4 Interpretation der Ergebnisse

Ein Vergleich der Resultate der Logit-Modelle mit dem T-Test lässt zunächst erkennen, dass die hypothesengestützten Prädiktoren, welche einen signifikanten Einfluss auf die Beteiligung an IKZ im Sozialbereich ausüben, auch im T-Test signifikante Unterscheidungsmerkmale darstellen. Zusätzlich finden sich hier signifikante Unterschiede bei dem Problemdruck im soziokulturellen Umfeld sowie bei der schlechten Finanzlage. Im ersten Fall kann ein indirekter Einfluss auf die IKZ-Tätigkeit im Sozialbereich vermutet werden: Das Logit-Modell im Anhang mit der kantonalen IKZ-Politik als Zielvariable zeigt, dass der Kanton die Gemeinden umso eher unterstützt, je häufiger sich ihre soziokulturelle Situation verschlechtert hat (vgl. Tabelle 18).

Zusammenfassend ist erstens die kantonale Politik für interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Neue Armut / Fürsorge / Vormundschaft verantwortlich (H1a). Zu finden sind diese Vorhaben daneben tendenziell häufiger im lateinischen Sprachraum. Dieses Ergebnis ist insofern überraschend, als dass weder die Westschweizer Kantone noch das Tessin dieser IKZ-Tätigkeit ein hohes Gewicht beimessen. Offensichtlich sind hier andere Gründe für die Aktivität der Gemeinden verantwortlich. Zudem wird zweitens ab dem Jahr 2000 signifikant häufiger IKZ praktiziert, je eher die Gemeinden im Zeitpunkt 1998 von erreichten oder überschrittenen Leistungsgrenzen in diesem Bereich betroffen waren (H4f) resp. sich die Situation drittens bei der Leistungserbringung 1998 gegenüber 1994 verschlechtert hat (H4b). Die weiteren Prädiktoren stellen in den berechneten Modellen keine signifikanten Einflussfaktoren dar, wodurch die übrigen Hypothesen abgelehnt werden müssen.

6 Fazit

Rund 75 Prozent der Schweizer Bevölkerung leben in Agglomerationen. Diese aktivieren wichtige wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Impulse. Der Urbanisierungsprozess, hervorgerufen durch die Attraktivität der städtischen Gebiete als Wirtschafts- und Lebensraum, birgt jedoch auch verschiedene Probleme mit sich, welche die Qualität dieser Räume beeinträchtigen kann: Verschiedene öffentliche Güter werden von den einzelnen Gemeinden – als Grundeinheiten der Agglomerationen – nicht nur unter ihrer optimalen Grösse hergestellt, auch führt die hohe Mobilität gerade in den Kernstädten zu einer Unmöglichkeit, diese entsprechend abzugelten. Zusätzlich kommt es durch Entmischungsprozesse der Bevölkerung zu wachsenden Disparitäten zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und durch die Zersiedelung werden zunehmend attraktive Naherholungsgebiete zerstört. Als Folge steht die Politik vor der Aufgabe, für öffentliche Dienstleistungen innerhalb einer Agglomeration Formen der räumlichen Organisation zu schaffen, die auf die funktionsspezifischen Raumstrukturen zu reagieren vermögen. Die besondere Herausforderung dieses Unterfangens liegt darin, dass die Agglomeration als Konglomerat einzelner Gemeinden keiner politischen Ebene zugeordnet werden kann und sich damit einer direkten politischen Steuerung entzieht. Während sich dadurch eine eigentliche Agglomerationspolitik in der Schweiz lange Zeit nicht herausbilden konnte (Kübler 2006: 279), finden sich heute als Resultat sowohl kommunale, wie auch kantonale und nationale Ansätze und eine entsprechende Vielfalt horizontaler und vertikaler Kooperationsformen. Dabei kommt dem Bund und dem Kanton für kommunale Politikbereiche eine Lenkungs politik durch politische Anreize zu, die Entscheidungskompetenz liegt bei den Gemeinden.

Diese Arbeit widmet sich freiwilligen interkommunalen Kooperationsformen – ein möglicher und vieldiskutierter Lösungsansatz auf die dargestellten Agglomerationsprobleme. Untersucht werden Stufenmodelle, Gemeindefusionen und interkommunale Zusammenarbeit im Sozialbe-

reich, mit dem Ziel einen gesamtschweizerischen Überblick über diese Kooperationsformen zu schaffen und mögliche Determinanten aufzuzeigen, welche für deren Entstehung verantwortlich sind. Die zu untersuchenden Prädiktoren leiten sich aus der Theorie des Rational Choice Institutionalismus ab. Durch empirisch-quantitative Methoden wird einerseits geprüft, ob kantonale Anreize, die bestehende Kooperationserfahrung und die Homogenität unter den beteiligten Gemeinden die Transaktionskosten senken und damit einen positiven Einfluss auf eine Realisierung dieser Projekte haben. Andererseits wird getestet, ob die Zunahme eines Problemdrucks eine relative Preisänderung erzeugt, welche für den betroffenen Akteur in einem institutionellen Wandel mündet. Berücksichtigt wird dabei im Sinne eines verzögert auftretenden Problemdrucks, welcher erst durch eine extern herbeigeführte Verringerung der Transaktionskosten einen Handlungsbedarf auslöst, auch der Gemeindezustand. Es muss beachtet werden, dass der Anspruch eines umfassenden Bildes einen Verlust an Tiefenschärfe in Kauf nimmt. Entsprechend besteht für eine Verbesserung der Validität von den erzielten Ergebnissen ein Bedarf exemplarische Fallbeispiele anhand qualitativer Forschungsmethoden zu analysieren.

Stufenmodelle

Ansatzweise findet sich eine institutionelle Konsolidierung durch Stufenmodelle in der Schweiz in Form interkommunaler Kooperationsformen ohne eigene Steuerhoheit, wo ein Agglomerationsrat die betroffenen Gemeinden repräsentiert und über Fragen regionaler Bedeutung entscheidet. Gefördert durch Bund und teilweise durch die Kantone lassen sich für den Zeitraum 2002 bis 2008 acht Modelle mit insgesamt 254 betroffenen Gemeinden bestimmen (ARE 2006). Dies betrifft neben den «etablierten» Formen im Kanton Bern und in der Agglomeration Freiburg, bei welchen die Einführung einer verbindlichen Zusammenarbeit im Zuge ist sich durchzusetzen, noch weitgehend freiwillige Kooperationen wie das Projekt d'agglomération franco-valdo-genevoise, die Netzstadt Aarau-Olten-Zofingen, das Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN), Vevey-Montreux, Brig-Visp-Naters

und die Netzstadt Glattal. Als Politikbereiche sind in der Regel die Raumentwicklung und der Verkehr sowie die Kultur und die Wirtschaftsförderung betroffen.

Anhand einer logistischen Regression zeigt diese Arbeit auf, dass die Entstehung stufenmodellähnlichen Kooperationsformen insbesondere von kantonalen Anreizen abhängig ist. Befindet sich eine Gemeinde in einem Kanton, welcher eine aktive Agglomerationsstrategie verfolgt, ist eine Beteiligung signifikant häufiger zu beobachten. Dieses Resultat ist wenig überraschend, sind doch die grossen Projekte mit vielen beteiligten Gemeinden in den Agglomerationen des Kantons Bern und in der Agglomeration Genf beide durch den Kanton initiiert. Vielmehr ist zu betonen, dass mit Freiburg, Aarau-Olten-Zofingen, Vevey-Montreux und Brig-Visp-Naters auch Projekte existieren, bei welchen der Kanton bei deren Umsetzung zumindest in der ersten Phase keine aktive Rolle übernommen hat. Freiburg ist dabei insofern ein Sonderfall, als dass hier seit 1995 ein kantonales Agglomerationsgesetz existiert. Auch die Initiative für die Gründung der Agglomeration Freiburg durch fünf Gemeinden kam bereits 1998 zustande (BFS 2005c: 17). Ob sich bei den jüngeren kommunal initiierten Projekten mittelfristig eine verbindliche Zusammenarbeit durchsetzen wird, zeigt die Zukunft. Aufgrund der hohen Hindernisse, welche mit diesem Institutionalisierungsprozess bei einer Vielzahl freiwillig handelnder Akteure verbunden sind, muss angenommen werden, dass dieser Schritt ohne bedeutende Eingriffe der betroffenen Kantone nur schwierig zu bewerkstelligen sein wird.

Daneben kann auf signifikanter Basis konstatiert werden, dass aufgrund ihrer Freiwilligkeit Kooperationen im Sinne von «two-tier metropolitan authorities» in einer Agglomeration umso schwieriger zu realisieren sind, je grösser die Disparitäten in der soziokulturellen und leistungsspezifischen Situation zwischen den Gemeinden ausfallen, jedoch umso eher umgesetzt werden, wenn die Gemeinden über Kooperationserfahrung verfügen und mit einem finanziellen Problemdruck konfrontiert sind.

Gemeindezusammenschlüsse

Im Unterschied zu Stufenmodellen sind bei Fusionen zwar alle kommunalen Aufgabenbereiche betroffen, es beteiligen sich jedoch in der Regel deutlich weniger Gemeinden. Insgesamt waren gemäss dem Bundesamt für Statistik zwischen 2001 und 2009 in 34 Projekten insgesamt 83 Agglomerationsgemeinden in einen Gemeindezusammenschluss involviert. Als typisches Konsolidierungsprojekt innerhalb einer Agglomeration sind im Untersuchungszeitraum die Eingemeindung um Lugano mit zwölf betroffenen Gemeinden, und jene um Mendrisio mit sieben Gemeinden zu nennen. Zusammenschlüsse mit Beteiligung der Kernstadt finden sich im Weiteren zwischen Rapperswil und Jona, La Tour-de-Trême und Bulle, Hemmental und Schaffhausen sowie Mühlethal und Zofingen. Für 2010 kommen die Eingemeindungen von Littau an Luzern, Rohr (AG) an Aarau und Umiken an Brugg hinzu. Bei den übrigen Projekten handelt es sich mehrheitlich um Zusammenschlüsse kleiner Vorortsgemeinden.

In einem Relogit-Modell konnte bei den geprüften Prädiktoren einzig eine Abhängigkeit der kantonalen Anreize auf Zusammenschlüsse unter Agglomerationsgemeinden festgestellt werden. Dabei fällt auf, dass der Einfluss insbesondere von dem Gewicht ausgeht, welches der Kanton diesen Projekten beimisst. Die finanzielle Unterstützung für sich alleine gestellt, ohne umfassende kantonale Fusionspolitik bildet zwar einen signifikanten, aber nur geringen Wirkungsfaktor. Ein hohes Gewicht kommt Fusionen insbesondere in den Kantonen der lateinischen Schweiz zu, was sich auch in der relativen Häufigkeit der Projekte in diesem Raum niederschlägt. Verantwortlich sind dafür hauptsächlich die Kantone Tessin und Freiburg.

Für den Zustand einer Gemeinde und deren Entwicklung bei den Gemeindefinanzen, der Kompetenz in der Leistungserbringung sowie im soziokulturellen Umfeld finden sich keine signifikanten Zusammenhänge. Jedoch lässt sich anhand eines Logit-Modells feststellen, dass Agglomerationsgemeinden von ihrem Kanton bei Fusionsprojekten umso eher unterstützt werden, je häufiger im Vorfeld Schwierigkeiten bei der Leistungs-

erbringung auftreten resp. sich deren Kompetenz gegenüber der Vergangenheit verschlechtert hat. Damit kann für die kommunale Leistungsfähigkeit ein indirekter Einfluss auf Fusionsprojekte vermutet werden. Keine Aussagen können mangels adäquater Daten zu dem Einfluss der Disparitäten unter den beteiligten Akteuren getroffen werden.

Interkommunale Zusammenarbeit

Im Gegensatz zu Stufenmodelle und Fusionen zielt die IKZ nicht auf eine Konsolidierungslösung innerhalb einer Agglomeration ab. Unter Beibehaltung der institutionellen Fragmentierung liegt das Ziel vielmehr darin, dass sich zwei oder wenige Gemeinden für eine Professionalisierung und ein Effizienzgewinn bei der Leistungserbringung, für einzelne Aufgabebereiche zusammenschliessen. Damit ist die IKZ im Vergleich zu den anderen Kooperationsformen relativ einfach zu implementieren und ist entsprechend populär. Ein Nachteil von IKZ liegt in der fehlenden Berücksichtigung von Querbezügen zwischen agglomerationsinternen Sektoren und Problemstellungen, wodurch der Koordinationsbedarf zwischen den einzelnen Gemeinden entsprechend erhöht wird.

In den Agglomerationsgemeinden fand IKZ im Jahr 2005 in durchschnittlich 10.6 Aufgabebereichen statt. Für weniger als zwei Prozent der Gemeinden zeigt das Gemeindemonitoring 2005 keine Beteiligung an IKZ. Unter der Annahme, dass sich jede Zusammenarbeitsform zwischen zwei Gemeinden abspielt, existierten im städtischen Raum damit bei knapp 1'000 Gemeinden insgesamt rund 5'000 Kooperationen. Alleine zwischen 2000 und 2005 hat IKZ dabei durchschnittlich um gut zwei Bereiche zugenommen.

In dieser Arbeit beschränkt sich die Untersuchung der interkommunalen Zusammenarbeit auf den Bereich Neue Armut / Fürsorge / Vormundschaft. Auch bei dieser Kooperationsform zeigen sich in einer logistischen Regression für eine Realisierung in erster Linie die Anreize der kantonalen Politik verantwortlich. Zudem wird signifikant häufiger IKZ praktiziert, je eher die Gemeinden hier im Vorfeld von erreichten oder überschrittenen

Leistungsgrenzen betroffen waren resp. sich die Situation bei der Leistungserbringung verschlechtert hat. Für die Zunahme des Problemdrucks durch das soziokulturelle Umfeld kann anhand einer logistischen Regression zumindest ein indirekter Einfluss auf die Beteiligung an IKZ im Sozialbereich vermutet werden, da ein Kanton diesen Vorhaben umso eher ein hohes Gewicht beimisst, je häufiger sich die soziokulturelle Situation im Vorfeld verschlechtert hat. Um den Einfluss der Disparitäten und der Pfadabhängigkeit zu messen, fehlte bei der Untersuchung adäquates Datenmaterial.

Theoretische Implikationen

Auf theoretischer Ebene setzte sich diese Arbeit das Ziel, kollektive Handlungsabläufe innerhalb des Wandels von Institutionen anhand freiwilliger Kooperationsformen unter Agglomerationsgemeinden besser zu verstehen. Im Rahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus wurden deshalb in einer spieltheoretischen Analyse mögliche Interaktionsprozesse im Zuge der Entstehung dieser Kooperationsvorhaben untersucht. Allgemein ist zu folgern, dass die Bedeutung des institutionellen Kontexts umso grösser ist, je unsicherer der Realisierungsprozess betrachtet werden muss. Als Beispiel eignet sich eine Interaktion zwischen zwei kommunalen Akteuren, bei welcher anfänglich nur eine Partei kooperieren will. Realisiert werden kann ein Vorhaben hier einerseits, wenn gegenseitige Abhängigkeiten zu Verhandlungen in Netzwerkbeziehungen führen und eine Kooperation durch Ausgleichzahlungen vereinfachen. Anhand der analysierten Stufenmodelle kann angenommen werden, dass die Häufigkeit vergangener Interaktionen sowie die Existenz eines gemeinsamen Handlungshorizontes die Beziehungen in Netzwerken tendenziell stärken und damit Kooperationen begünstigen. Wie die empirischen Beispiele verdeutlichen, erhöht sich die Kooperationsbereitschaft andererseits, wenn der übergeordnete Kanton die Gemeinden direkt unterstützt und damit Ausgleichzahlungen hinfällig macht oder die Rolle eines Agenda-Setters übernimmt und so die anfallenden Verhandlungskosten senkt.

Für eine Beteiligung des Kantons lässt sich auf theoretischer Ebene feststellen, dass durch die Involvierung der kommunalen Ebene in die Planungs- und Umsetzungsphase der kantonalen Agglomerationspolitik, die Chancen interkommunaler Kooperationsformen steigen. Gesamthaft verspricht eine Unterstützung dieser Vorhaben umso eher Erfolg, je mehr deren Effektivität von einer aktiven Involvierung beider Regierungsebenen abhängig ist. Zu nennen ist hier als komplexes und dynamisches Vorhaben, insbesondere das Beispiel der Stufenmodelle.

Werden neben dem institutionellen Kontext als Determinanten auch die spezifischen Gemeindevariablen berücksichtigt, lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der Rational Choice Institutionalismus einen Erklärungsbeitrag für die Beteiligung der Gemeinden an interkommunalen Kooperationsformen zu leisten vermag. Sowohl Hypothesen zum institutionellen Kontext, welche den Einfluss externer Anreize, der Pfadabhängigkeit und der Disparität prüfen, wie auch aktorsbasierte Hypothesen zu der Veränderung und dem Zustand der Gemeindesituation erwiesen sich in mindestens einem Beispiel signifikant. Einen hemmenden Faktor stellen Disparitäten im soziokulturellen Umfeld und in der Leistungserbringung, nicht jedoch in der finanziellen Lage oder der politische Ausrichtung der Exekutive dar. Bei den gemeindespezifischen Variablen zeigt sich, dass sowohl die mangelnde Kompetenz und der zunehmende Problemdruck bei der Leistungserbringung, als auch ein finanzieller Problemdruck Kooperationsvorhaben begünstigen können. Keine direkten signifikanten Zusammenhänge leisten die Variablen zum Zustand der Gemeindefinanzen sowie zu Zustand und Veränderung der soziokulturellen Gemeindesituation. Diese Befunde dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den berechneten Modellen eine Beteiligung in erster Linie durch die kantonale Politik erklärt wird. Bei den übrigen signifikanten Prädiktoren fällt die Höhe des Einflusses deutlich geringer aus.

Schluss

Zusammenfassend betrachtet sind interkommunale Kooperationsformen in Agglomerationen – trotz der Vetomöglichkeit der beteiligten Gemeinden – zu einem wichtigen Teil von den Bestrebungen der Kantone abhängig. Beispiele für erfolgreiche kantonale Initiativen sind neben zahlreichen IKZ-Vorhaben, etwa die stufenmodellähnlichen Strukturen in den Agglomerationen der Kantone Bern, Genf und Neuenburg oder die Fusionsprojekte unter Agglomerationsgemeinden in den Kantonen Freiburg und Tessin. Entsprechend gross ist die Verantwortung der Kantone, diejenigen Kooperationsformen zu fördern, welche die Agglomerationsprobleme am effektivsten zu lösen vermögen. Ob eine kantonale Strategie dabei eher auf Konsolidierungsmodelle oder auf flexibler ausgerichtete Kooperationsformen setzen soll, bleibt eine offene Frage, welche letztendlich nur unter Berücksichtigung der agglomerationsspezifischen Gegebenheiten beantwortet werden kann.

7 Literaturverzeichnis

- Adamaschek, Bernd / Pröhl, Marga (Eds) (2003): Regionen erfolgreich steuern; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. [www.bertelsmann-stiftung.de]
- Baraize, François / Négrier Emmanuel (2001): L'invention politique de l'agglomération. Paris: L'Harmattan.
- Benz, Arthur (2001): From Associations of Local Governments to «Regional Governance» in Urban Regions. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2 S. 55-71.
- Benz, Arthur (2004): Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Benz, Arthur (Ed.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften S. 11-28.
- Benz, Arthur / Fürst, Dietrich (2003): Region – Regional Governance – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, Bernd / Pröhl, Marga (Eds): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung S. 11-66. [www.bertelsmann-stiftung.de]
- Blatter, Joachim (2006): Die Vielfalt des «New Regionalism». Communitarian, Civic und Creative Governance-Ansätze in den U.S.-amerikanischen Stadtregionen. In: disP 167(4): 5-24. [http://www.unilu.ch/files]
- Blöchliger, Hansjörg / Avenir Suisse (Ed.) (2005): Baustelle Föderalismus. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Brosius, Felix (1998): SPSS 8. Hamburg: International Thomson Publishing.
- Brunsson, Nil / Olsen, Johan P. (1993): The Reforming Organization. London: Routledge.
- Buchanan, James M. (1970): The Public Finances. An Introductory Textbook. Georgetown: Homewood.
- Bundesamt für Raumentwicklung (2003): Monitoring urbaner Raum, Themenkreis A1: Entwicklung der Schweizer Städte und Agglomerationen, Synthese-Dokument Version 01.03. Bern. [www.are.admin.ch]
- Bundesamt für Raumentwicklung (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern. [www.are.admin.ch]

- Bundesamt für Raumentwicklung (2006): Agglomerationspolitik des Bundes. Zwischenbericht. Bern. [www.are.admin.ch]
- Bundesamt für Statistik (2005a): Die Raumgliederungen der Schweiz. Neuchâtel. [www.bfs.admin.ch]
- Bundesamt für Statistik (2005b): Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz, Vier Indizes zu räumlichen Disparitäten, 1990-2000. Neuchâtel. [www.bfs.admin.ch]
- Bundesamt für Statistik (2005c): Agglomerationen in der Schweiz. Neuchâtel. [www.bfs.admin.ch]
- Bundesamt für Statistik (2008): Amtliches Gemeindeverzeichnis. Angekündigte Änderungen ab 2009. Neuchâtel. [www.bfs.admin.ch]
- Bundesrat (1999) Bericht über die Kernstädte. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung Staatssekretariat für Wirtschaft. [www.are.admin.ch]
- Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bern. [www.are.admin.ch]
- Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica* 4(16) S. 386-405.
- Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3 S. 1-44.
- Cohen, Joshua / Rogers, Joel (1992): Secondary associations and democratic governance. In: *Politics & Society* 20(4) S. 393-472.
- Dafflon, Bernard (1999): Fusion de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence. Fribourg.
- David, Paul A (1985): Clio and the Economics of QWERTY. In: *American Economic Review* 75(2) S. 332-337.
- Diehl, Joerg M. / Staufenbiel, Thomas (2007): Statistik mit SPSS für Windows Version 15. Eschborn: Dietmar Klotz.
- Diener, Roger / Herzog, Jacques / Meili, Marcel / De Meuron, Pierre / Schmid Christian (2005): Die Schweiz - ein städtebauliches Portrait. Basel: Birkhäuser.
- Eckstein, Peter P (2008): Angewandte Statistik mit SPSS. Wiesbaden: Gabler.

-
- Eichenberger, Reiner (2002): Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb. In: Uwe Wagschal / Hans Rentsch / Avenir Suisse (Ed.): Der Preis des Föderalismus. Zürich: 177-199. [<http://www.unifr.ch/finwiss>]
- Eichenberger, Reiner (2005): Es gibt bessere Reformen als Gemeindefusionen. In: NZZ am Sonntag 27.11.2005 S. 23.
- Elcock, Howard (2001): Political Leadership. Cheltenham: Edward Elgar.
- Feiock, Richard C (2007): Rational Choice and Regional Governance. In Journal of Urban Affairs 29(1) S. 47-63. [www.fsu.edu]
- Ferguson, Adam (1767 / 1996): An Essay on the History of Civil Society. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frey, Bruno S. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen.
- Frey, Bruno S. / Eichenberger, Rainer (2001): Metropolitan governance for the future: Functional overlapping competing jurisdictions (FOCJ). In: Swiss Political Science Review 7(3) S. 124-130.
- Friederich, Ueli (2002): Interkommunale Zusammenarbeit. Bern: Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). [<http://www.kdk.ch>]
- Friskens, Frances / Norris, Donald F. (2001): Regionalism reconsidered. In: Journal of Urban Affairs 23(5) S. 467-478.
- Fromm, Sabine (2005): Binäre logistische Regressionsanalyse. Bamberger Beiträge zur empirischen Sozialforschung 11. [<http://www.uni-bamberg.de>]
- Gainsborough, Juliet F. (2001): Bridging the City-Suburb Divide: States and the Politics of Regional Cooperation. In: Journal of Urban Affairs 23(5) S. 497-512.
- Granovetter, Mark (1973): The Strength of Weak Ties. In: American Journal of Sociology 78 S. 1360-1380.
- Habermas, Jürgen. (1996): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hänggli, Regula (2006): Gemeindefusionen - Ein Beitrag zur Erklärung und Beschreibung institutioneller Reformen. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

- Heinelt, Hubert / Kübler, Daniel (2005): *Governing without Government: Metropolitan Governance, democracy and the dynamics of place*. In: Heinelt, Hubert / Kübler, Daniel (Eds.): *Metropolitan governance in the 21st Century: capacity, democracy and the dynamics of place*; London: Routledge S. 8-28.
- Heinz, Werner (Ed.) (2000): *Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hosmer, David W. / Lemeshow, Stanley (1989): *Applied Logistic Regression*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Jouve, Bernard / Lefèvre, Christian (1999): *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Paris: Anthropos.
- Kanton Aargau (2007): *Gemeindereform Aargau (GeRAG) Info-Markt für die Gemeinden*. Aarau: Departement Volkswirtschaft und Inneres. [<http://www.ag.ch/ge-meindeabteilung>]
- Keating, Michael (1995): *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*. In: *Theories of Urban Politics*. London: Sage S. 117-134.
- Kelley Harold / Thibaut John W. (1978): *Interpersonal Relations: A Theory of Interdependence*. New York: John Wiley.
- King, Gary / Zeng, Langche, (2001): *Logistic Regression in Rare Events Data*. In: *Political Analysis* 9(2) S. 137-163. [<http://gking.harvard.edu/files/0s.pdf>]
- Knoke, David / Pappi, Franz Urban / Broadbent, Jeffrey / Tsujinaka, Yukata (1996): *Comparing Policy Networks: Labor Policies in the U.S., Germany and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kübler, Daniel (2003): «Metropolitan Governance» oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. In *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9 S. 535-541.
- Kübler, Daniel / Sager Fritz / Schwab Brigitte (2005): *Governing without Government: Metropolitan Governance in Switzerland*. In: Hubert, Heinelt / Kübler, Daniel (Eds.): *Metropolitan governance in the 21st Century: capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge S. 169-187.
- Kübler, Daniel / Schenkel, Walter / Leresche, Jean-Philippe (2003): *Bright Lights, Big Cities? Metropolization, intergovernmental relations and*

-
- the new Federal urban policy in Switzerland. In: *Political Science Review, Special Issue on Federalism* 9(1) S. 261-282.
- Kübler, Daniel (2006): Agglomerationen. In: Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter / Kriesi, Hanspeter / Linder, Wolf / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal (Eds.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung S. 259-286.
- Kübler, Daniel / Schwab, Brigitte (2007): New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. In: *European Journal of Political Research* 46 S. 473-502.
- Ladner, Andreas / Arn, Daniel / Friederich, Ueli / Steiner, Reto / Wichter-
mann Jürg (2000): *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit
und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaften und Institut
für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Lax, David A. / Sebenius, James K. (1986): *The Manager as Negotiator.
Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free
Press.
- Le Galès, Patrick (1995): Du gouvernement des villes à la gouvernance
urbaine. In: *Revue Française de Science Politique* 45(1) S. 57-95.
- Le Galès, Patrick (1998): Regulations and Governance in European Cities.
In *International Journal of Urban and Regional Research* 22(3) S. 482-
506.
- Lefèvre, Christian (1998): Metropolitan government and governance in
Western countries: A critical review. In: *International Journal of Urban
and Regional Research* 22(1) S. 9-25.
- Lehmann, Luzia / Rieder, Stefan / Pfäffli, Stefan (2003): Zusammenarbeit in
Agglomerationen: Anforderungen – Modelle – Erfahrungen. In: *Luzerner
Beiträge zur Gemeindeentwicklung und zum Gemeindemanagement* 9.
Luzern: IBR / HSW Luzern.
- Libecap, Gary D. (1989): *Contracting for property rights*. New York: Cam-
bridge University Press.
- Linder, Wolf (1994): *Service Democracy: Possible Solutions to Conflict in
Multi-Cultural Societies*. New York: St. Martin's Press.
- Linder, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse
- Perspektiven*. Bern: Haupt.

- Lipset, Martin S / Rokkan Stein (1967): Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In: Mair, Peter (Ed.): Party Systems and Voter Alignments. New York: Free S. 1-64.
- Loderer Benedikt (2007): Der Untergang des Landes. In: Sonntagszeitung 15.04.2007 S. 14.
- Lowery, David (1999): Answering the public choice challenge: A neoprogressive research agenda. In: Governance 12(1) S. 29-55.
- Lowery, David (2001): Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 7(3) S. 130-135.
- Lubell, Mark / Schneider, Mark / Scholz, John / Mete, Mihriye (2002): Watershed partnerships and the emergence of collective action institutions. In: American Journal of Political Science, 46(1) S. 148-163.
- Mayntz, Renate / Scharpf Fritz W. (Eds.) (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp S. 39-72.
- Mayntz, Renate (1998): New challenges to governance theory. Florence: Robert Schuman Centre at the European University Institute.
- Mayntz, Renate (2004a): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Ed.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften S. 65-71.
- Mayntz, Renate (2004b): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 04/1. [<http://www.mpifg.de>]
- McClintock, Charles G. (1972): Social Motivation - A Set of Propositions. In: Behavioral Science 17 S. 438-454.
- Menard Scott W. (2002): Applied Logistic Regression Analysis. Thousand Oaks: Sage.
- Nash, John F. (1951): Non-Cooperative Games. In: Annals of Mathematics 54 S. 286-295.
- North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- North, Douglass C. (1994): Economic Performance Through Time. In: American Economic Review 84(3) S. 359-368.

-
- North, Douglass C. / Mantzavinos Chrysostomos / Shariq Syed (2005): Lernen, Institutionen und Wirtschaftsleistung. In: *Analyse & Kritik* 27(2) S. 320-337.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ostrom, Elinor (1972): Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions. In: *Social Science Quarterly* 53 S. 474-493.
- Ostrom, Elinor / Gardner, Roy / Walker, James (1994): *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ostrom, Elinor. (1990): *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Papadopoulos, Yannis (1998): *Démocratie directe*. Paris: Economica.
- Porter, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Raich, Frieda (2006): *Governance räumlicher Wettbewerbseinheiten*. Wiesbaden: DUV Deutscher Universitäts-Verlag.
- Regierungsrat des Kantons Luzern (2007): *Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes*. Luzern. [<http://www.lu.ch>]
- Rogers, Everett M. (1983): *Diffusion of Innovations*. 3rd ed. New York: Free Press.
- Rosenau, James N. (1992): Governance, Order, and Change in World Politics. In: Ernst-Otto Czempiel (Eds.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press S. 1-29.
- Sabatier Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. In: *PVS Sonderheft* 24 S. 116-148.
- Sager, Fritz (2002): *Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten*. Bern: Haupt.
- Sager, Fritz (2005): Metropolitan Institutions and Policy Coordination. The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas. In: *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 2(18) S. 227-256.

- Savitch, Hank V / Vogel, Ronald K. (2000): Paths to new regionalism. In: *State and Local Government Review* 32(3) S. 158–168.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 4(26) S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. In: *Journal of Theoretical Politics* 6 S. 27-53.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske und Budrich.
- Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schuler, Martin / Joye Dominique (1997): Eidgenössische Volkszählung 1990 – Die Raumgliederungen der Schweiz. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Simon, H. (1959): Theories of decision making in economics and behavioural science. *American Economic Review* 49(3) S. 253-283.
- Stadt und Kanton Luzern (2007): Grundlagenstudie Starke Stadtregion Luzern. Zürich. [<http://www.gemeindereform.lu.ch>]
- Stadt und Kanton Zürich (2005): Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich. Zürich. [<http://www.synergo.ch>]
- Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern: Haupt.
- Steiner, Reto / Fetz, Ursin / Käppeli, Stephan (2006): Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen. In: *Managementleitfaden öffentliche Verwaltung*, Zürich: WEKA-Verlag, Kap. 9.2.
- Steiner, Reto (2007): Interkommunale Zusammenarbeit: Praxisleitfaden öffentliche Verwaltung. Zürich: WEKA Verlag.
- Stone, Clarence N. (1995): Political leadership in urban politics. In: *Theories of Urban Politics*. London: Sage S. 96-116.
- Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: *Journal of Political Economy* 5(64) S. 416-424.

- Tripartite Agglomerationskonferenz (2004): Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bern. [<http://www.are.admin.ch>]
- Walker, Jack L. (1969): The Diffusion of Innovations among the American States. In: American Political Science Review 63 S. 880-899.
- Widmer, Thomas / Rieder, Stefan (2003): Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen. In: Swiss Political Science Review 9(1) S. 201-232.
- Williamson, Oliver E., 1979: Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. In: Journal of Law and Economics 22 S. 233-261.

URLs (02.01.2009)

- http://www.ag.ch/gemeindeabteilung/shared/dokumente/pdf/plakate_070926.pdf
- <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00695/02359/index.html?lang=de>
- <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/00/03/04.parsys.0002.downloadList.00021.DownloadFile.tmp/agglomerationeninderschweiz.pdf>
- http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/gem_liste/03.Document.112644.pdf
- http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_15213_15214_2.pdf
- http://www.fsu.edu/~localgov/publication_files/Rational_Choice_and_Regional_Governance.pdf
- http://www.gemeindereform.lu.ch/schlussbericht070104_v41.pdf
- <http://gking.harvard.edu/files/0s.pdf>
- <http://www.kdk.ch/int/kdk/de/triagglo/taetig/agglopol/materialien.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0006.File.pdf/Interkommunale%20Zusammenarbeit%20U.Friederich.pdf>
- http://www.lu.ch/b172_planungsbericht_agglopolitik.pdf
- <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>
- http://www.synergo.ch/cms_uploads/Zusammenarbeit_Bericht_0606.pdf

http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/empirische_so-zialforschung/pdf/bambergerbeitraege/Log-Reg-BBES.pdf

http://www.unifr.ch/finwiss/assets/files/Publikationen/65_Eichenberger2002_Foederalismus.pdf

<http://www.unilu.ch/files/blatter-disp-vielfalt-new-regionalism-.pdf>

<http://www.aareland.ch>

<http://www.agglo-fr.ch>

<http://www.bfs.admin.ch>

<http://www.brivina.ch>

<http://www.buergergespraech.ch>

<http://www.chance21.ch>

<http://www.estv.admin.ch>

<http://www.lerun.ch>

<http://www.projet-agglo.org>

<http://www.regionbern.ch>

Andere Quellen

Interview mit Georg Tobler – Leiter der Strategiegruppe für Agglomerationspolitik im Bundesamt für Raumentwicklung. 19. Juni 2007.

Daten

Ladner, Andreas / Geser, Hans / Steiner, Reto: Gemeindemonitoring 2005 / 1998 / 1994. Bezug bei: Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) Universität Bern.

<http://www.bfs.admin.ch>

<http://www.estv.admin.ch>

<http://www.kdk.ch/int/kdk/de/triagglo/taetig/agglopol/materialien.ParagraphContainer-List.ParagraphContainer0.ParagraphList.0014.File.pdf/Kantonale%20Agglomerationspolitik%20Umfrage%20Antworten.pdf>

8 Anhang

Logistische Regression – Beteiligung an Stufenmodellen

Tabelle 14: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Agglomerationsgemeinden innerhalb von Kantonen, welche eine aktive Agglomerationsstrategie verfolgen (vgl. Kapitel 5.1.4).

Einbezogen in die Analyse	N = 667	Omnibus-Test	Chi ²	Sig.
			56.647	0.000
Unterstützung Kanton (allgemein)	16.0%	Nagelkerkes R-Quadrat		0.11

Prädiktoren	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	First Difference
IKZ Vergangenheit (+/-)	0.10	1.10	0.06	3.00	0.083	+19.4%
Disparität Finanzen (-)	-0.00	1.00	0.00	1.42	0.234	-14.4%
Disparität Leistungserbringung (-**)	-0.22	0.80	0.06	12.89	0.000	-39.1%
Disparität Soziokultur (-**)	-0.09	0.91	0.03	10.61	0.001	-30.1%
Problemdruck Finanzen (+*)	1.02	2.76	0.41	6.03	0.014	+32.0%
Problemdruck Soziokultur (+)	0.00	1.00	0.00	0.05	0.827	+2.3%
Zustand Finanzen (-/+)	0.00	1.00	0.00	3.00	0.083	+16.2%
Zustand Leistungserbringung (+/-)	-0.02	0.98	0.01	2.93	0.087	-12.6%
Zustand Soziokultur (+/-)	-0.00	1.00	0.01	0.36	0.547	-5.7%
Pendleranteil (+)	-0.00	1.00	0.00	0.08	0.777	-2.8%
Lateinischer Sprachraum	0.39	1.48	0.23	2.97	0.085	+9.2%
Linksparteien Exekutive	0.01	1.01	0.01	3.53	0.060	+22.1%
Konstante	1.58	4.88	1.14	1.92	0.165	

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. (***) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die First Difference Werte beziehen sich auf Differenz der Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen Maximal- und Minimalwert des Prädiktors bei Konstanthaltung der übrigen Variablen auf dem Median.

Logistische Regression – Beteiligung an Gemeindefusionen

Tabelle 15: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Agglomerationsgemeinden innerhalb von Kantonen, welche Fusionsvorhaben ein hohes Gewicht beimessen und diese finanziell unterstützen (vgl. Kapitel 5.2.4).

Einbezogen in die Analyse	N = 667	Omnibus-Test	Chi ²	Sig.
			375.568	0.000
Unterstützung Kanton (allgemein)	13.6%	Nagelkerkes R-Quadrat		0.69

Prädiktoren	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	First Difference
IKZ Vergangenheit (+/-)	-0.02	0.98	0.03	0.29	0.587	-0.5%
Problemdruck Finanzen (+)	1.36	3.90	0.74	3.34	0.068	+2.6%
Problemdruck Soziokultur (+)	0.00	1.00	0.00	1.59	0.207	+1.4%
Zustand Finanzen (-/+)	0.00	1.00	0.00	0.16	0.690	+0.6%
Zustand Leistungserbringung (+**/-) ³⁴	0.05	1.06	0.02	6.71	0.010	+2.8%
Zustand Soziokultur (+/-)	0.02	1.02	0.01	2.36	0.125	+1.6%
Pendleranteil*	0.01	1.01	0.00	5.57	0.018	+5.2%
Einwohnerzahl**	-0.00	1.00	0.00	19.86	0.000	-1.6%
Lateinischer Sprachraum**	4.53	93.01	0.47	92.35	0.000	+49.8%
Linksparteien Exekutive**	0.04	1.05	0.01	17.40	0.000	+9.2%
Konstante	-10.61	0.00	1.97	28.94	0.000	

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die First Difference Werte beziehen sich auf Differenz der Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen Maximal- und Minimalwert des Prädiktors bei Konstanthaltung der übrigen Variablen auf dem Median.

³⁴ Der Problemdruck in der Leistungserbringung ist aufgrund der hohen Multikollinearität mit dem Zustand der Leistungserbringung nicht enthalten, zeigt jedoch bei einem Austausch dieser beiden Prädiktoren in einem alternativen Modell ebenfalls einen signifikanten Einfluss auf dem Niveau von 0.05 auf die Gruppenzugehörigkeit. Bei den Masszahlen der übrigen Prädiktoren finden sich keine relevanten Veränderungen zum Ursprungsmodell.

Logistische Regression – Beteiligung an IKZ im Sozialbereich

Tabelle 16: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ im Sozialbereich (vgl. Tabelle 12).

Einbezogen in die Analyse	N = 353	Omnibus-Test	Chi ²	Sig.
			54.295	0.000
Beteiligung an IKZ im Sozialbereich	15.6%	Nagelkerkes R-Quadrat		0.25

Prädiktoren	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	First Difference
Externe Anreize (+)**	2.27	9.68	0.45	25.63	0.000	+31.7%
Problemdruck Finanzen (+)	-0.46	0.63	0.92	0.25	0.618	-3.6%
Problemdruck Leistungserbringung (+**)	0.45	1.58	0.16	8.16	0.004	+15.2%
Problemdruck Soziokultur (+)	0.00	1.00	0.00	0.93	0.336	+5.6%
Zustand Finanzen (-/+)	0.00	1.00	0.00	0.86	0.353	-4.4%
Zustand Soziokultur (+/-)	-0.02	0.98	0.02	0.74	0.391	-4.8%
Pendleranteil (+)	0.00	1.00	0.00	0.54	0.461	+3.2%
Einwohnerzahl Gemeinde	0.00	1.00	0.00	0.63	0.427	-3.6%
Sprachgebiet**	1.53	4.60	0.44	11.87	0.001	+16.4%
Linksparteien Exekutive	0.01	1.01	0.01	1.62	0.203	+7.2%
Konstante	-1.71	0.18	2.12	0.65	0.421	

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die First Difference Werte sind aufgrund der unterschiedlichen Skalierung der Variablen nicht direkt vergleichbar.

Tabelle 17: Logistische Regression – «Stepwise-Model». Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ im Sozialbereich (vgl. Tabelle 13).

Einbezogen in die Analyse	N=353	Beteiligung an IKZ im Sozialbereich	15.6%					
	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	Chi ²	Sig.	R ²
Externe Anreize (+)**	2.21	9.15	0.41	29.24	0.000	17.71	0.000	0.08
Sprachgebiet**	1.59	4.89	0.38	17.00	0.000	38.72	0.000	0.18
Problemdruck Leistungserbringung (+**)	0.47	1.60	0.16	9.10	0.003	48.40	0.002	0.22
Konstante	-2.84	0.06	0.30	92.16	0.000			

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die Reihenfolge der Prädiktoren ist identisch mit der Aufnahmereihenfolge. Aus Darstellungsgründen wird nur das Modell nach dem letzten Schritt der Modellbildung wiedergegeben.

Tabelle 18: Logistische Regression – ursprüngliches Modell. Gemeinden innerhalb von Kantonen, welche IKZ im Sozialbereich ein hohes Gewicht beimessen (vgl. Kapitel 5.3.4)

Einbezogen in die Analyse	N = 634	Omnibus-Test	Chi ²	Sig.
			84.657	0.000
Unterstützung Kanton (allgemein)	13.6%	Nagelkerkes R-Quadrat		0.23

Prädiktoren	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.	First Difference
Problemdruck Finanzen (+)	0.79	2.21	0.63	1.57	0.210	+7.8%
Problemdruck Soziokultur (+**)	0.01	1.01	0.00	50.69	0.000	+61.3%
Zustand Finanzen (-/+)	0.00	1.00	0.00	1.72	0.189	+6.5%
Zustand Leistungserbringung (+/-)	0.31	1.36	0.26	1.39	0.239	+2.3%
Zustand Soziokultur (+**/-)	0.07	1.07	0.02	14.33	0.000	+21.5%
Pendleranteil (+)	-0.01	0.99	0.01	3.18	0.074	-7.1%
Einwohnerzahl Gemeinde	0.00	1.00	0.00	0.43	0.513	+1.1%
Linksparteien Exekutive	-0.01	0.99	0.01	2.04	0.153	-7.4%
Konstante	-8.57	0.00	1.75	24.11	0.000	

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Die First Difference Werte beziehen sich auf Differenz der Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen Maximal- und Minimalwert des Prädiktors bei Konstanthaltung der übrigen Variablen auf dem Median.

Lineare Regression – Beteiligung an IKZ Allgemein

Tabelle 19: Lineare Regression. Beteiligung der Agglomerationsgemeinden an IKZ allgemein (vgl. Kapitel 5.3.1).

Einbezogen in die Analyse	N = 522	F	2.021	Sig.	0.025
Beteiligung an IKZ allgemein	81.3%	Pearson R-Quadrat			0.04
	Beta	Exp(B)	Standardfehler	Wald	Sig.
Allgemeine externe Anreize (+**)	0.84	0.18	0.24	3.58	0.000
IKZ Vergangenheit (+)	0.00	0.01	0.02	0.13	0.898
Problemdruck Finanzen (+)	0.33	0.03	0.48	0.68	0.495
Problemdruck Soziokultur (+)	0.00	0.02	0.00	0.52	0.601
Zustand Finanzen (-/+)	0.00	-0.03	0.00	-0.56	0.575
Zustand Leistungserbringung (+/-)	0.01	0.05	0.01	1.04	0.298
Zustand Soziokultur (+/-)	0.00	-0.01	0.01	-0.11	0.912
Pendleranteil (+)	0.00	-0.02	0.00	-0.34	0.735
Einwohnerzahl	0.00	-0.04	0.00	-0.90	0.370
Sprachgebiet	-0.21	-0.04	0.24	-0.87	0.383
Linksparteien Exekutive*	0.01	0.11	0.01	2.12	0.035
Konstante	1.62		1.07	1.51	0.130

Bemerkung: (+/-) = erwarteter positiver/negativer Zusammenhang. *(*) = Zusammenhang auf dem Niveau von 0.05 (0.01) signifikant. Für eine Erläuterung der linearen Regression siehe bspw. Eckstein (2008: 185ff).

Fragebogen Kantonsbefragung

Kantonsbefragung zu horizontalen Gemeindekooperationen in den Schweizer Agglomerationen

Ich danke Ihnen herzlich für Ihre Mitarbeit. Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis spätestens am 22. Februar 2008 per Mail an folgende Adresse: pascal.reist@kpm.unibe.ch.

Bei allfälligen Fragen können Sie mich gerne kontaktieren.

Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern
 Pascal Reist
 Schanzeneckstrasse 1, PB 8573
 CH-3001 Bern
 Tel: +41 (0)31 631 55 24
 Email: pascal.reist@kpm.unibe.ch

1 Zusammenschlüsse Agglomerationsgemeinden

1.1 Welches Gewicht hatte für den Kanton Bern der Zusammenschluss von Agglomerationsgemeinden im Zeitraum 2000-2007?

- sehr wenig Gewicht
- eher wenig Gewicht
- eher viel Gewicht
- sehr viel Gewicht

1.2 Wurden Zusammenschlüsse von Agglomerationsgemeinden seit dem Jahr 2000 finanziell unterstützt?

- Nein
- Ja

2 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) unter Agglomerationsgemeinden: Allgemein

2.1 Gab es im Zeitraum 2000-2005 eine Gesetzesänderung, welche IKZ neu vorschreibt?

- Nein
- Ja

-Wenn Ja, in welchen Aufgabenbereichen?

.....

.....

.....

.....

2.2 Welches Gewicht hatte der Ausbau von IKZ im Zeitraum 2000-2005?

- sehr wenig Gewicht
- eher wenig Gewicht
- eher viel Gewicht
- sehr viel Gewicht

Einfluss der kantonalen Politik – Übersicht über die Kantone

Tabelle 20: Einfluss der kantonalen Politik. Beteiligung der schweizerischen Agglomerationsgemeinden an Stufenmodellen, Fusionen, IKZ allgemein und IKZ im Sozialbereich (vgl. Kapitel 5.1.1, 5.2.1 und 5.3.1).

	Stufenmodelle (2002-2008)		Gemeindefusionen (2001-2009)			IKZ allgemein (2000-2005)		IKZ Sozialbereich (2000-2005)	
	Anreize allg.	Umsetzung in Prozent	Anreize allg.	Anreize finanz.	Umsetzung in Prozent	Anreize allg.	Durchschnittl. Bereichszahl	Anreize allg.	Umsetzung in Prozent
ZH	0.0	6.3	0.0	0.0	0.0	1.0	2.0	0.0	4.3
BE	1.0	97.7	0.0	1.0	2.3	1.0	4.0	1.0	42.5
LU	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0
SZ	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0		0.6		0.0
NW	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0
ZG	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	0.0	0.0
FR	1.0	20.7	1.0	1.0	37.9	0.0	1.8	0.0	5.7
SO	0.0	39.3	0.0	1.0	3.3	0.0	2.0	0.0	10.9
BS	1.0	0.0	0.0		0.0		1.7		33.3
BL	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	0.0	14.0
SH	0.0	0.0	0.0	1.0	22.2	0.0	1.6	0.0	0.0
AR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	0.0	25.0
SG	0.0	0.0	0.0	0.0	5.6	0.0	2.6	0.0	0.0
GR	0.0	0.0	0.0	1.0	4.3	0.0	1.4	0.0	0.0
AG	0.0	19.8	0.0	1.0	4.7	0.0	2.4	0.0	6.0
TG	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	2.3	1.0	18.8
TI	0.0	0.0	1.0	1.0	28.6	0.0	1.6	0.0	35.2
VD	1.0	34.1	1.0	0.0	1.6	0.0	1.7	0.0	4.7
VS	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	0.0	13.6
NE	1.0	84.2	1.0	0.0	10.5	1.0	1.2	0.0	18.2
GE	1.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.1	0.0	15.4
JU	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	0.0	16.7
CH	0.4	26.1	0.3	0.5	7.9	0.3	2.2	0.1	14.3

Bemerkung: Anreize allgemein: Kantone, welche eine aktive Agglomerationsstrategie verfolgen (Stufenmodelle) (Stand 2003), resp. Kantone, welche Fusionen / IKZ allgemein / IKZ im Sozialbereich unter Agglomerationsgemeinden ein hohes Gewicht beimessen (Zeitraum 2000-2005). Anreize finanziell: Kantone, welche Fusionen von Agglomerationsgemeinden finanziell unterstützen (Zeitraum 2000-2007).