

Wenig profilierte Parteilose in den Schweizer Gemeindeexekutiven¹

Hans Geser / Urs Meuli

August 2009

Eine zeitlang herrschte der Eindruck, die Parteien würden zusätzlich zu den Kantons- und Bundeswahlen immer mehr auch die Wahlen in Gemeindebehörden unter ihre monopolistische Kontrolle nehmen, Seit den 70er Jahren haben vor allem die vier Bundesratsparteien ein fast flächendeckendes Netzwerk von Lokalsektionen ausgebaut, die selbst in Kleingemeinden durchaus überlebensfähig waren, weil – neben dem generellen Bevölkerungswachstum – die die zunehmende Zahl politisierender Frauen zur Erhöhung der Mitgliederzahlen beigetragen haben. Dementsprechend hat eine im Jahr 1988 durchgeführte Studie gezeigt, dass damals nur ca. 20% aller Mitglieder der kommunalen Exekutiven parteiunabhängig waren.

Seit Ende der 80er Jahre hat aber in allen drei Sprachregionen eine spürbare Erosion der lokalen Parteien stattgefunden, die bisher zwar nicht so sehr in ihrer Auflösung, sehr wohl aber im Schrumpfen ihrer Anhängerschaft, in der Verkleinerung von Vorstandsgremien und verringerten Versammlungsaktivitäten Ausdruck gefunden hat.. Ihre wachsende Unfähigkeit, selbst die wichtigsten Gemeindeämter mit eigenem Personal zu besetzen, zeigt sich in einem dramatischen Anwachsen von Parteilosen in den Gemeindeexekutiven: von 24% im Jahre 1994 auf ca. 29% (2004) und Ende 2008 sprunghaft auf ca.42%. Hinzu kommen noch weitere sechs Prozent, die eine parteiunabhängige lokale Gruppierung (meistens eine Freie Wählergemeinschaft oder ein „Gemeindeforum“) vertreten – Gruppierungen, die in relativ kleinen Gemeinden (zwischen 1000 und 2000 Einwohnern) ihre grössten Wahlerfolge verbuchen. So ist damit zu rechnen, dass die politischen Parteien bereits im nächsten Jahr weniger als die Hälfte aller kommunalen Exekutivmandate kontrollieren.

Eine neue Gesamtbefragung aller Schweizerischen Gemeinderäte, die im Winter 2008/09 vom Soziologischen Institut durchgeführt wurde, liefert erstmals differenzierte Einblicke in die soziale Herkunft und persönlichen Eigenheiten parteiloser Ratsmitglieder, sowie in die Art und Weise, wie sie sich in ihren Motiven, politischen Orientierungen und ihrer konkreten Amtsführung von ihren parteigebundenen Kollegen und Kolleginnen unterscheiden.

¹ Erster Kurzbericht des vom SNF finanzierten Projekts "Gemeindepolitik ohne Lokalparteien? Auswirkungen der lokalen Parteienerosion auf die Gemeindeexekutiven (Laufzeit April 2008 bis Oktober 2010).

Wie die Tabelle zeigt, sind parteigebundene Präsidenten und Ratsmitglieder zumindest in den Kleinstgemeinden (unter 500 Einw.) inzwischen zum Regelfall geworden. Neu ist zudem, dass jetzt auch in manchen kleinstädtischen Kommunen zumindest ein Parteiloser im Exekutivgremium sitzt, während in den Mittel- und Grosstädten wohl die beträchtlichen Wahlkampfkosten dafür sorgen, dass nur Parteivertreter ein Mandat erringen.

Prozentsatz parteiloser Gemeindepräsidenten und Gemeinderatsmitglieder in den Schweizer Gemeinden (Winter 2008/09): nach Einwohnerzahl.

	Einwohnerzahl der Gemeinde							
	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10-20000	20-35000	über 35000
Präsident	70	52	32	15	9	10	0	0
Gemeinderäte	81	63	34	17	5	6	2	0

Fast unberührt geblieben von dieser Entwicklung sind einige Zentralschweizer Kantone (ZG, OW, NW, LU), wo nach wie vor weniger als 10% der Mandatsträger keiner politischen Gruppierung angehören, sowie die – ebenfalls überwiegend katholischen - Kantone Tessin, Schwyz, Solothurn, Wallis und St. Gallen, wo sich noch vier von fünf Exekutivmitglieder zu einer politischen Partei bekennen. Sie alle kontrastieren dramatisch mit den Kantonen Waadt und Graubünden, wo die Parteien infolge der Vielzahl sehr kleiner Gemeinden ausserstande sind, mehr als 30% der Sitze mit eigenen Anhängern zu füllen.

Bei Gemeinden gleicher Grösse sind Parteilose zahlreicher, wenn sie sich ausserhalb grosser Agglomerationen (bevorzugt in der Romandie) befinden und über eine relativ hoch(!) gebildete und überwiegend protestantische Bevölkerung verfügen, die wenig an den Gemeindewahlen partizipiert. Möglicherweise lebt im katholischen Milieu noch etwas vom gemeinschaftlichen Geist der früheren konfessionellen „Subgesellschaft“ (Urs Altermatt) weiter, die (wie die Autoren in anderen Publikationen zeigen konnten) nachweisbar auch heute noch in einem regeren lokalen Parteileben ihren Ausdruck findet.

Naheliegend ist die Hypothese, die Existenz eines Gemeindeparlaments würde den Trend zu parteiungebundenen Exekutivmitgliedern bremsen, da es mit einer erhöhten Bedeutung und Aktivität lokaler Parteien einhergeht und ein Reservoir von parteigebundenen Wahlkandidaten bietet. Ueberraschenderweise sind es aber – sowohl im deutschen wie im französischen Sprachraum - gerade die parlamentarisch verfassten Gemeinden, die (bei gegebener Bevölkerungsgrösse) mehr Parteilose in den Gemeindevorstand wählen. Vielleicht liegt der Grund darin, dass das knappe Angebot an politisch Interessierten von den weniger arbeitsaufwendigen Legislativämtern aufgesogen wird, so dass kein Parteipersonal mehr für die Exekutivebene zur Verfügung steht.

Wie kommen Parteilose überhaupt zu ihrem Amt? Die Vermutung liegt nahe, dass sie ebenfalls von den lokalen Parteien portiert werden: als zweitbeste Kandidaten, die ihnen weltanschaulich

nahestehen, sich aber leider nicht formell als Mitglieder einbinden lassen. Die Ergebnisse unserer Untersuchung zeigen aber, dass dies nur in ca. 15% (in der Westschweiz gar nur 5%) aller Fälle geschieht, und dass selbst in grösseren Gemeinden über 40% (in der Romandie gar 80%!) von ihnen in der Wahlkampagne keinerlei Unterstützung seitens lokaler Parteien erfahren haben. Weitaus häufiger kommt es (besonders in den Westschweizer Kantonen) vor, dass Kandidaten sich auf eigene Initiative bewerben, und noch viel häufiger (ca. 80% der Fälle in allen drei Landesteilen) dass sie von bereits amtierenden Ratsmitgliedern oder anderen einflussreichen Persönlichkeiten der Gemeinde ins Spiel gebracht und zur Kandidatur überredet werden.

Hier zeigt sich die bekannte Gesetzmässigkeit, dass sich der Ausleseprozess als Folge des Rückzugs der Parteien in undurchsichtige informelle Netzwerke verschiebt – und sich dadurch der demokratischen Kontrolle entzieht. Besonders problematisch ist, wenn die Exekutivbehörde Einerkandidaturen aufstellt und sich dadurch de facto selber kooptiert. So überrascht es nicht, dass sich Parteilose erheblich seltener als Parteikandidaten in den letzten Wahlen gegen Konkurrenzkandidaten durchsetzen mussten - so dass auch kein teurer Wahlkampf nötig war, bei dem sie auf Unterstützung durch Parteisektionen oder organisierte lokale Gruppen angewiesen gewesen wären.

Vieles deutet darauf hin, dass Parteilose eine eher unpolitische Auffassung von ihrer Amtsrolle aufrechterhalten und mit ihr keine weitergehenden politischen Ambitionen verbinden.

So gibt nur jeder fünfte Parteilose (im Vergleich zu 60% der SP Vertreter und ca. 45% der bürgerlichen Parteipräsidenten) an, dass das „Interesse an Politik“ ein sehr wichtiges Motiv für die Amtsübernahme (gewesen) sei. Im Vordergrund steht statt dessen (bei über 60% der Mandatsträger) das altruistische Motiv, sich uneigennützig für die Allgemeinheit zu engagieren, während das Interesse an der Realisierung eigener Ideen logischerweise ebenso zurücktritt wie das Motiv, das kommunale Amt als Sprungbrett für höhere politische Ämter zu nutzen.

Die geringere subjektive Bindung an das Amt zeigt sich auch darin, dass Parteilose – verglichen mit Parteivertretern im selben Dienstalter - weniger geneigt sind in Zukunft für eine weitere Legislaturperiode zu kandidieren. Mit den Vertretern kleiner Minderheitsparteien haben sie die Gemeinsamkeit, dass sie – ihrer eigenen Einschätzung nach – im Gemeinderat selten einen „überdurchschnittlichen“ Einfluss ausüben – bei der Durchsetzung ihrer Standpunkte allerdings nicht mehr Widerstände als die Parteivertreter hinnehmen müssen. Ihre generelle politische Randständigkeit in der Gemeinde kommt darin zum Ausdruck, dass sie erheblich seltener als Parteivertreter mit Verwaltungsbeamten, Kommissionsmitgliedern, Medienleuten und Vertretern irgendwelcher organisierter Gruppen über politische Entscheidungsfragen diskutieren. Diese geringere Verankerung im kommunalen Leben mag teilweise damit zusammenhängen, dass sie erheblich seltener als Parteivertreter in der Gemeinde selbst geboren und aufgewachsen, sondern häufig erst nach 30 zugezogen sind.

Man könnte vermuten, dass sich die Parteilosen vor allem aus den Angehörigen höherer Ausbildungsschichten rekrutieren, weil man – da sie politisch wenig anzubieten haben – umso mehr Wert darauf legt, dass sie über besonders hohe Qualifikationen und Kenntnisse verfügen.

Ueberraschenderweise zeigt sich genau umgekehrt, dass von den Parteilosen nur 58%, von den Parteivertretern hingegen über 70% eine über die Berufslehre hinausgehende Ausbildung besitzen. Dieser Zusammenhang ist nur zum Teil damit erklärbar, dass höher gebildete Räte vor allem in grösseren Gemeinden tätig sind, wo die Parteizugehörigkeit nach wie vor die Regel ist. Auch wenn damit nicht bewiesen ist, dass der Trend zur Parteilosigkeit mit einem niedrigeren Bildungsstand der Räte einhergeht, so ist doch evident, dass es nicht das Mehr an Bildung sein kann, mit dem Parteilose ihre mangelnden politischen Erfahrungen kompensieren. Tatsächlich zeigt sich bei einer Aufgliederung nach Berufsgruppen, dass Parteilose überdurchschnittlich häufig aus den – politisch sonst nicht sehr aktiven – Kreisen der Arbeiter, Rentner und Hausfrauen stammen oder sich aus Inhabern unterer Kader- und subordinierter Mitarbeiterpositionen rekrutieren: im Gegensatz zu höheren Führungskräften, die seltener ohne eine Partei im Rücken politisieren. Kein Wunder, dass sie von ihrem Beruf her häufig über keine beruflichen Führungserfahrungen, juristische Vorkenntnisse oder kaufmännische Qualifikationen verfügen. Hingegen pflegen sie überdurchschnittlich häufig technische Kenntnisse und Fähigkeiten in ihr Amt einzubringen, wie sie beispielsweise für die Führung des Bauwesens, des Umweltbereichs oder der Gemeindewerke nützlich sind. Tatsächlich sind es diese drei Ressorts, die – zusätzlich zum Gesundheitswesen – überdurchschnittlich häufig von Parteilosen übernommen (bzw. ihnen zugewiesen) werden.

Weil Parteilose bei ihrer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nicht auf eine politische Gruppierung Rücksicht nehmen müssen, haben verfügen sie im Prinzip über mehr Spielraum, um sich an anderen Instanzen zu orientieren. Tatsächlich zeigen die Ergebnisse, zeigen, dass sie sowohl dem allgemeinen Meinungsbild in der Bevölkerung wie auch den Positionen in Exekutive und Kommissionen, sowie den Behördenstandpunkten in anderen Gemeinden etwas mehr Gewicht zugestehen – während sich die Rücksichtnahme auf lokale Vereine, Gewerbebetriebe oder Unternehmen nur unwesentlich erhöht. Derartige Orientierungen stehen im Einklang mit der Tatsache, dass die meisten Parteilosen ihr Exekutivmandat ja nicht irgendwelchen lokalen Gruppen oder Wirtschaftskreisen, sondern behördeinternen Nominationen und Ausmarchungen verdanken.

Ideologisch betrachtet politisieren nur etwa 16% der Parteilosen deutlich links, während sich 51% in der Mitte verorten und die übrigen 40% sich zu einer eher rechtsstehenden Position bekennen. Ihr durchschnittliches Einstellungsprofil koinzidiert in der deutschen Schweiz fast völlig mit demjenigen der CVP, in den übrigen Landesteilen mit einer etwas linkeren Mitteposition, wie sie auch von den meisten „Freiwilligen Wählervereinigungen“ eingenommen wird. In deutschen Sprachraum bezeichnen nur gerade 14% (und in der Romandie 23%) die Sozialdemokraten oder die Grünen als die ihnen am nächsten stehende Partei: im Vergleich zu 30% (Romandie 20%), die in einer dieser Parteien die von ihren politischen Ueberzeugungen am weitesten entfernte Gruppierung sehen. Die relativ starke Konzentration der Parteilosen in kleinen ländlichen Gemeinden bringt es mit sich, dass sie der familienexternen Kinderbetreuung relativ zurückhaltend gegenüberstehen; andererseits fällt auf, dass sie im Vergleich zu den bürgerlichen Parteien stärker dafür votieren, soziale Dienstleistungen auszubauen und den Ausländern das kommunale Stimm- und Wahlrecht zuzugestehen.

Insgesamt ergibt sich der Schluss, dass das Vordringen der Parteilosen in den Gemeindebehörden keineswegs als Erstarken einer neuen, von Parteien unabhängigen Kommunalpolitik, sondern eher als Begleiterscheinung einer voranschreitenden *lokalen Depolitisierung* gewertet werden muss. Viele Parteilose sind zumindest insofern „Lückenbüsser“, als sie mit ihrem Mandat kaum politische Ambitionen verbinden. Nur 13% von ihnen haben jemals in ihrem Leben einer politischen Partei angehört, 52% haben nie vorher ein politisches Amt innegehabt, und über 96%(!) teilen die Ansicht, Gemeindepolitik würde ohne Parteien ebenso gut funktionieren. Sehr viel häufiger als Parteigebundene (vor allem bürgerlicher Provenienz) stammen sie auch aus Familien, in denen keine politische Gesinnung vermittelt wurde und kein Elternteil jemals politisch aktiv war. Leider wird die mangelnde politische Motivation und Erfahrung der Parteilosen auch keineswegs hinreichend durch andere nützliche Qualifikationen kompensiert. Sowohl in Bereichen der Organisation und Führung wie auch im Feld der Finanzen und des Rechts bringen sie eher weniger Kenntnisse als Parteivertreter mit, bereichern die Gemeindeorganisation allerdings häufig mit technischen Kenntnissen, wie sie sonst relativ teuer durch Beanspruchung externer Expertise oder die Anstellung von Spezialbeamten beschafft werden müssten.

Schliesslich trifft auch nicht zu, dass parteiungebundene Ratsmitglieder umso stärker als Exponenten der lokalen Wirtschaft oder der örtlichen Vereine betrachtet werden können. Im Vergleich zu Parteivertretern nehmen sie eher weniger am Vereinsleben teil und können bei Wahlkampagnen eher weniger auf die Unterstützung kommunaler Gewerkekreise und Vereinigungen zählen. Auch im Aspekt dieser geringen gesellschaftlichen Einbindung ähneln sie den Vertretern mancher Minderheitsparteien, etwa der GLP und der EVP. Als einziger „Lichtblick“ ergibt die Analyse, dass Parteilose im Vergleich zu Parteivertretern etwas mehr Arbeitszeit pro Woche in ihr Amt investieren (und zumindest in grösseren Gemeinden auch seltener bei den Gemeinderatssitzungen fehlen). Wahrscheinlich sind sie stärker genötigt, ihre öffentliche Reputation auf ihre persönliche Leistung im Amt abzustützen, da sie sich weniger auf die pauschale Unterstützung organisierter Gruppen verlassen können.

Im übrigen spricht aber alles dafür, dass das politische Gemeindeleben nach wie von aktiven Ortsparteien abhängig ist, die vor allem in kleineren Kommunen die einzigen Gruppierungen sind, die sich regelmässig mit politischen Fragen befassen. Ihr momentaner Rückzug widerspiegelt wohl ein zunehmendes politisches Desinteresse, wie es momentan in vielen Europäischen Ländern beobachtet wird, das aber in im Falle der Schweiz, die organisatorisch auf eine breite Teilnahme ihrer Bevölkerung an Milizämtern angewiesen ist, zu besonders problematischen Auswirkungen führt. Die Zukunft wird zeigen, wie stark sich der Rückzug der Parteien auch auf grössere, städtische Gemeinden ausbreiten wird, und in welchem Masse er durch geeignete Reformmassnahmen (z. B. Gemeindefusionen oder Verberuflichung der Exekutiven) abgebremsst werden kann.