

# Immer mehr Parteilose in den Gemeindeexekutiven

In der Schweiz waren im vergangenen Jahr gemäss einer Untersuchung des Soziologischen Instituts rund 42% der Gemeinderatsmitglieder parteilos. Sie wurden zu sozialer Herkunft, politischen Orientierungen und konkreter Amtsführung befragt. Sind parteilose Exekutivmitglieder Lückenbüsser oder Exponenten eines neuen politischen Stils?

Eine Zeit lang herrschte der Eindruck, die Parteien würden zusätzlich zu den Kantons- und Bundeswahlen immer mehr auch die Wahlen in Gemeindebehörden dominieren. Vor allem die vier Bundesratsparteien haben seit den 1970er-Jahren ein fast flächendeckendes Netzwerk von Lokalsektionen ausgebaut: Mit der Folge, dass Ende der 1980er-Jahre nur ca. 20% aller Mitglieder der kommunalen Exekutiven parteiunabhängig waren.

Seither hat aber in allen drei Sprachregionen eine spürbare Erosion der lokalen Parteien stattgefunden, die im Schrumpfen ihrer Anhängerschaft und einer Verringerung ihrer Aktivitäten 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 6%, die eine parteiunabhängige lokale Gruppierung (meistens eine Freie Wählergemeinschaft oder ein «Gemeindeforum») ver-

treten und in Gemeinden zwischen 1000 und 5000 Einwohnern ihre grössten Wahlerfolge verbuchen.

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 parteigebundenen Mandatsträgern unterscheiden.

## Die Unterschiede in den Gemeinden sind gross

Wie die Grafik zeigt, sind parteilose Präsidenten und Ratsmitglieder zumindest in den Kleinstgemeinden (unter 500 Einwohner) inzwischen fast zum Regelfall geworden. Neu ist zudem, dass jetzt auch in manchen kleinstädtischen Kommunen zumindest ein Parteiloser im Exekutivgremium sitzt, während in den Mittel- und Grossstädten wohl die beträchtlichen Wahlkampfkosten dafür sorgen, dass wie bisher nur Parteivertreter

ein Mandat erringen. Fast unberührt geblieben von dieser Entwicklung sind einige Zentralschweizer Kantone (Zug, Obwalden, Nidwalden, Luzern), sowie die – ebenfalls überwiegend katholischen – Kantone Tessin, Schwyz, Solothurn, Wallis und St. Gallen, wo sich noch mindestens vier von fünf Exekutivmitgliedern 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.

## Mehr Parteilose in Gemeindeparlamenten

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 Gemeindevahlen partizipiert.

Naheliegender ist die Hypothese, die Existenz eines Gemeindeparlaments würde diesen Trend bremsen, da es mit einer erhöhten Bedeutung und Aktivität lokaler Parteien einhergeht und ein Reservoir von parteigebundenen Wahlkandidaten bietet. Überraschenderweise sind es aber gerade die parlamentarisch verfassten Gemeinden, die 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 Exekutiveebene verfügbar ist.

## Von einflussreichen Persönlichkeiten zu einer Kandidatur überredet

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 for-

Andreas ...

## Weil das Profil und nicht der Kopf zählt



www.a-mi.ch

a|mi, Liste 99

Wer kann einen Wahlsieg feiern? In Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern sind parteilose Präsidenten und Ratsmitglieder beinahe die Regel. (Bild: zvg)

mell als Mitglieder einbinden lassen. Die Ergebnisse 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 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 zur Kandidatur überredet werden.

### Uneigennütziges Engagement als Motivation

Hier zeigt sich die bekannte Gesetzmässigkeit, dass sich der Ausleseprozess beim Rückzug 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. Vieles deutet darauf hin, dass Parteilose eine eher unpolitische Auffassung von ihrer Amtsrolle aufrechterhalten und mit ihr keine weitergehenden politischen Ambitionen verbinden. Seltener als Parteigebundene haben sie sich bei ihrer Wahl gegen Konkurrenzkandidaten durchsetzen müssen, und nur jeder fünfte Parteilose (im Vergleich zu 60% der SP-Vertreter und ca. 45% der bürgerlichen Parteirepräsentanten) gibt 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 weniger geneigt sind, in Zukunft für eine weitere Legislaturperiode zu kandidieren. 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.

### Technische Fähigkeiten statt höhere Ausbildung

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. Überraschenderweise zeigt sich genau umgekehrt, dass von den Parteilosen nur 58%, von den Parteivertretern hingegen über 70% eine über die Berufslehre hinausgehende Ausbildung besitzen, und dass sie 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 Gemeindegewerke nützlich sind. Tatsächlich sind es diese drei Ressorts, die überdurchschnittlich häufig von Parteilosen übernommen (beziehungsweise ihnen zugewiesen) werden.

### Ohne politische Gruppierung gibt es mehr Spielraum

Weil Parteilose bei ihrer Entscheidungsfindung nicht auf eine politische Gruppierung Rücksicht nehmen müssen, verfügen sie im Prinzip über mehr Spielraum, um sich anderweitig zu orientieren. Tatsächlich zeigen die Ergebnisse, 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. 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 korreliert 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. Im 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 Überzeugungen am weitesten entfernte Gruppierung sehen. Ihre relativ starke Konzentration 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 zu geben.

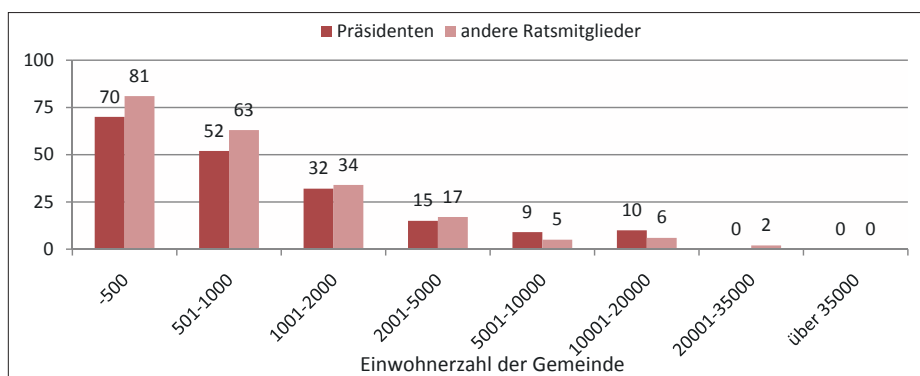
### Die Depolitisierung nimmt zu

Insgesamt ergibt sich der Schluss, dass das Vordringen der Parteilosen in den Gemeindebehörden keineswegs als Erstarren 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 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.

### Parteilose setzen mehr Arbeitszeit für ihr Amt ein

Schliesslich trifft auch nicht zu, dass parteiungebundene Ratsmitglieder um so 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 Gewerbetreibender 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



Prozentsatz parteiloser Mitglieder in den Gemeindeexekutiven im Winter 2008/09, nach Gemeindegrösse (Basis 1564 Präsidenten und 6186 andere Ratsmitglieder). (Grafik: zvg)

Gruppen verlassen können. Im übrigen spricht aber alles dafür, dass das politische Gemeindeleben nach wie vor 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 generelleres politisches Desinteresse, wie es zurzeit in vie-

len Europäischen Ländern beobachtet wird, das aber im Falle der Schweiz, die organisatorisch auf eine breite Teilnahme ihrer Bevölkerung an Milizämtern angewiesen ist, zu besonders problematischen Auswirkungen führt.

Hans Geser und Urs Meuli, Soziologisches Institut der Universität Zürich