
Parteilose in der Kommunalpolitik

Eine Untersuchung bei Mitgliedern von Schweizer Gemeindeexekutiven¹

Hans Geser / Urs Meuli
Soziologisches Institut der Universität Zürich
2010/2011

1. Kapitel: Politische Parteien und politische Demokratie

1.1 Generelle theoretische Perspektiven

Bei der Frage nach dem Verhältnis zwischen Parteien und Demokratie stösst man sehr rasch auf den erstaunlichen Tatbestand, dass sich Demokratie- und Parteienforschung (zumindest auf theoretischer Ebene) weitgehend isoliert voneinander entwickelt haben (van Biezen 2004: 3), und dass in der traditionsreichen philosophischen Denktradition über politische Demokratie ein Parteienverständnis vorherrscht, das zwischen Indifferenz und offener Ablehnung oszilliert.²

*“It is important first to recall that the party as a political institution is a relatively recent phenomenon and that its presence at the time of its initial emergence was not necessarily seen as inevitable or desirable. Parties when they first appeared were primarily perceived as a threat to the general interest or as overriding the interests of the individual. Indeed, their existence was fundamentally incompatible with the liberal democratic tradition rooted in the political philosophy of Locke and the radical democratic tradition inspired by Rousseau, both of which are difficult to marry with partisan institutions, which by their very nature transcend individual interests and refute the existence of a *volonté générale*. (van Biezen 2004: 4).*

So ist die politische Kultur der Vereinigten Staaten noch heute durch ein distanzierendes Verhältnis zu politischen Parteien geprägt, das in immer wieder auflebenden Lobpreisungen der „nonpartisan politics“ (vor allem auf der Ebene von Städten) Ausdruck findet.³

und seine historischen Ursprünge unter anderem auf George Washington zurückführen kann. Dieser hat in seiner berühmten „Farewell address“ von 1792 zwar Parteien als nützliche Instrumente gesehen, um Monarchien in Richtung auf demokratische Verhältnisse zu überwinden – keineswegs aber als Kollektive, die innerhalb bestehender Demokratien unentbehrlich – oder auch bloss wünschbar – wären. Damit wandte er sich frontal gegen die von Jefferson gegründete Demokratische Partei wie auch gegen Madisons (1791 konstituierte) „Federalist Party“, denen er vorwarf die junge Einheit des amerikanischen Bundesstaates innenpolitisch durch einseitige Förderung regionaler Interessen und aussenpolitisch durch

¹ Die empirischen Ergebnisse dieses Forschungsberichts stammen aus dem Projekt: „Gemeindepolitik ohne Parteien?“, das der Schweiz. Nationalfonds vom 1. April 2008 bis zum 31. Sept. 2011 finanziell unterstützt hat (Projekt Nr. 100012-120614).

² Ein jüngeres Beispiel für das auch heute nach wie vor fehlende Parteienverständnis in der Demokratietheorie bilden von Habermas inspirierte Modelle „deliberativer Demokratie“, die – in der Tradition des klassischen Liberalismus – reduktionistisch auf das rasonnierende Einzelsubjekt abstellen, anstatt Parteien oder Verbände als kollektive Akteure als Partizipanten gelten zu lassen (van Biezen 2004: 12; Dryzek 2000: 1).

³ Ein jüngstes Beispiel dafür bildet das vehemente Eintreten Bürgermeister Bloombergs für die Abschaffung von Parteiwahlen in der Stadt New York.

diametral entgegengesetzte Allianzbestrebungen (mit England und Frankreich) aufs Spiel zu setzen.

“...the common and continual mischiefs of the spirit of party are sufficient to make it the interest and duty of a wise people to discourage and restrain it. It serves always to distract the Public Councils, and enfeeble the Public Administration. It agitates the Community with ill-founded jealousies and false alarms; kindles the animosity of one part against another, foments occasionally riot and insurrection. It opens the door to foreign influence and corruption, which find a facilitated access to the government itself through the channels of party passions. (Washington 1792,(23/24).

Spätere Theoretiker des politischen Liberalismus haben die im 19. Jahrhundert erstarkenden politischen Parteien zwar als nicht ignorierbare Realitäten akzeptiert, andererseits aber ausdrücklich dafür votiert, ihren kollektivistischen Einfluss, der die individuelle Freiheit des einzelnen Citoyen bedroht, nach Möglichkeit zu begrenzen

*“(John Stuart) Mill is a partisan. Mill understands political parties as essential to the democratic order. And yet in *On Liberty and other works* he takes an unmistakable swipe at the world of partisan discourse and sounds a warning siren against it: too much of this will poison you, he says. Think for yourself, and don't let your party think for you.”⁴*

Diese bereits mitte des 19. Jh. deutliche Ambivalenz wird später im Werk von Max Weber und Robert Michels begrifflich klar ins Licht gehoben, die beide der Meinung sind, dass die moderne Massendemokratie als intermediäre Instanzen zwischen Bürger und Staat unausweichlich politische Parteiorganisationen erfordere, die infolge ihrer bürokratischen Binnenzentralisierung und Formalisierung selber nicht demokratisch sein können (und damit zumindest indirekt auch die umfassende politische Demokratieordnung unterminieren (Weber 1972: 837ff.; Michels 1911),

Moisey Ostrogorski hat den Parteien aufgrund durchaus ähnlichen Analyse das Existenzrecht bestritten, da sie dazu durch ihre kollektiven Konformitätszwänge dazu beitragen, die Autonomie des Einzelbürgers einzuschränken und unabhängiges individuelles Denken in der Politik zu eliminieren. Sie sollten seiner Meinung nach durch temporäre und monothematische politische Gruppierungen ersetzt werden, die nur eine eng begrenzte Mitgliederloyalität fordern und ihre Anhänger nach Erreichung der gesetzten Ziele Zwecke wieder in die Freiheit entlassen würden (Ostrogorski1902 (I): passim.).

Seither ist die politische Theoriebildung und empirische Forschung durch noch drastischere Widersprüche geprägt: indem man einerseits auf der Unentbehrlichkeit der Parteien - als fundamentale Voraussetzung jeder modernen Demokratie – insistiert, auf der andern Seite aber ständig über einen „Niedergang der Parteien“ klagt, der z. B. in der Schrumpfung ihrer Mitgliederbestände, ihrer verringerten Fähigkeit zur Konsensbildung und zum programmatischen Handeln sowie in der Erosion ihrer öffentlichen Vertrauensstellung Ausdruck findet.

Die erste, höchst affirmative Einstellung zu Parteien wird z. B. in der noch heute breit akzeptierten Aussage von James Bryce deutlich, dass *„no one has shown how representative government could work without parties“*, oder in der noch weitergehenden Formulierung Elmer E. Schattschneiders, *„(that..) the political parties created democracy and modern democracy is unthinkable save in terms of the political parties’ (Schattschneider, 1942:1).*

⁴ „Mill – the essence of judgment“ Harper’s Magazine Febr. 13. 2010 <http://harpers.org/archive/2010/02/hbc-90006502>

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich ein (an Joseph Schumpeter(1962) orientiertes), völlig auf der Existenz kompetitiver Parteien beruhendes Konzept politischer Demokratie durchgesetzt, das in der Praxis dazu geführt hat, dass den politischen Parteien sowohl bei der Wiedereinführung der Nachkriegsdemokratie in Deutschland und Italien wie auch bei der Demokratisierung der postsozialistischen Länder (nach 1990) eine Schlüsselrolle zuerkannt worden ist (van Biezen 2004: 6).

„While political parties have been long neglected in the constitutions of western liberal democracies, in the post-war period their relevance for democracy became more widely acknowledged also in constitutional terms, to the point that pluralism, political participation and competition in many contemporary democratic constitutions have come to be defined almost exclusively in terms of party to the point that twentieth century democracy can be best described as ‘party democracy’ While parties were not necessarily seen as inevitable, let alone desirable, political institutions when they first emerged, they have now become firmly rooted in the established democracies and have rapidly acquired relevance in more recently established democracies in Eastern Europe and elsewhere in the world, to the point that they are widely seen as a sine qua non for the organization of the modern democratic polity and for the expression of political pluralism.“ (van Biezen 2004:1).

Im Falle der Schweiz hat diese wachsende Anerkennung der Parteien darin Ausdruck gefunden, dass sie in der neuen Bundesverfassung von 1999 in einem eigenen Artikel (Art 137) explizit als Träger politischer Meinungs- und Willensbildung genannt sind, während sie in früheren Verfassungen trotz ihrer de facto unentbehrlichen Funktion keine Erwähnung gefunden haben.

Faktisch kollidieren solch positive Bewertungen mit den Ergebnissen vieler empirischer Forschungen in der Parteienforschung einerseits und der Wahl- und Partizipationsforschung andererseits, die seit den 1970er Jahren einen Niedergang der Parteibindungen sowie einen Funktionsverlust der Parteien in Politik und Gesellschaft konstatieren.

Die wichtigen Themen der **Parteienforschung** sind seit den 1970er Jahren der drohende Funktionsverlust, die Parteiverdrossenheit und die Krise der Parteien. Gemeinsam ist fast allen Analysen in den westeuropäischen Ländern Leistungsschwächen politischer Parteien sowohl auf der Ebene des Parteiensystems als auch in der Binnenorganisation (Mintzel/Schmitt 1981, Raschke 1982, Haungs/Jesse 1987, Wiesendahl 1990, Stöss 1990, Haungs 1992, Alemann 1996, Immerfall 1998). In der Analyse der Parteiorganisationen werden zwei Defizite besonders gehoben. Einerseits wird auf organisationelle Leistungsschwächen wie rückläufige Mitgliederzahlen oder den sinkenden Anteil von Parteimitgliedern in der Wählerschaft hingewiesen (Katz/Mair 1990, Mair 1997). Andererseits werden funktionale Leistungsschwächen kritisiert, vor allem die mangelnden Repräsentations- und Integrationsleistungen der Parteien (Katz/Mair 1995, Alemann 1996).

Alemann fasst die Krisensymptome, die im Wahljahr 1994 in Deutschland diskutiert worden sind, in zehn Punkten zusammen (Alemann 1996: 4): eine Verringerung der Parteimitgliedschaft, das Sinken der Wahlbeteiligung, die Zersplitterung des Parteiensystems, die Abnahme der Stammwählerschaft, das schwindende Vertrauen der Bevölkerung in die Parteien, die Entfremdung der Jugendlichen von der Politik, der Anstieg der politischen Skandale, die über die Medien ausgetragen werden, der Zulauf bei den Protestparteien, und das generell sinkende Vertrauen der Bevölkerung in die Problemlösungsfähigkeit der Politik.

Das zentrale Thema in den 1990er Jahren war in vielen europäischen Ländern die allgemeine Politik- und Parteienverdrossenheit. Insbesondere in Deutschland wurde diese Frage vertieft

diskutiert (von Alemann 1995, Schmitz 1995). Als Anzeichen sahen die Forscher die abnehmende Wahlbeteiligung, das gestiegene Misstrauen gegenüber den traditionellen Parteien und die Gewinne der Protestparteien (Wiesendahl 1998: 13). Nachdem sich in letzter Zeit die Wahlbeteiligung wieder stabilisiert hat, hat sich diese Diskussion etwas abgekühlt, ohne dass sich die Einschätzung der Parteien gebessert hätte. Anstelle der Verdrossenheit ist in der Analyse eine zunehmende Indifferenz der Bevölkerung getreten (Immerfall 1998: 3). Parteien wird aus dieser Optik eine abnehmende Bedeutung bei der politischen Willensbildung angelastet. Kritisiert wird vor allem die Reaktion der Parteien auf die Krisensymptome, denen Reformunwillen und -unfähigkeit und das Beharren auf dem Status quo (Immerfall 1998: 12) unterstellt wird. Wiesendahl betont angesichts des kontinuierlichen Schwunds der Parteibasis und des Vertrauensverlustes gegenüber der Politik eklatante Struktur- und Funktionsprobleme der Parteien, die sich in nächster Zeit aufgrund der Verschiebung der politischen Entscheidungszentren auf die supranationale Ebene noch verschärfen dürften (Wiesendahl 1998: 28).

Auch in der Schweiz entstanden seit den 1980er Jahren entstanden eine Reihe von Arbeiten, die Leistungsschwächen bis hin zu Krisensymptomen der Parteien diagnostiziert haben (Jost 1986, Joye/Papadopoulos 1986, Kriesi 1986, Klöti/Risi 1987, Neidhart 1986, Rhinow 1986). In die gleiche Richtung ging eine Untersuchung über die Schweizer Lokalparteien (Geser et al. 1994) und neuere Untersuchungen über den Wandel der Schweizer Parteiorganisationen auf nationaler und kantonaler Ebene stellen die Anpassungsfähigkeit der Parteien in Frage (Ladner/Brändle 2001, Ladner 1998).

Parteiforscher aus den Medienwissenschaften stellen den Wandel in der politischen Kommunikation in den Mittelpunkt und sind der Ansicht, dass sich die Parteien zwangsläufig den neuen Bedingungen des politischen Wettbewerbs stellen und ihr Modernisierungsdilemma zwischen traditioneller Mitgliederpartei und neuer Medienpartei lösen müssen. Obwohl die Parteien auch in Zukunft dominante politische Akteure bleiben werden, verlieren sie in einem dynamischen Markt mit härter werdender Konkurrenz als Anbieter spürbar an Autorität. Politikvermittlung als Kerngeschäft wird für die Parteien in der Mediengesellschaft zur riskanten Kommunikation, ein Risiko, das in einer offenen Gesellschaft unvermeidlich ist (Sarcinelli 1998: 295). Aber Parteien und Politiker, die sich nicht nach aussen verständlich machen wollen oder können, verständigen sich nur noch untereinander oder mit einem ausgewählten Publikum und verlieren die Anbindung an eine weitere Öffentlichkeit (Machnig 2003: 68).

Viele dieser Ergebnisse der Parteienforschung sind auch aus der Sicht der politischen Wahl- und Partizipationsforschung bestätigt worden. Das internationale Projekt „Beliefs in Government“ untersuchte den Wandel der Beziehungen zwischen der Bürgerschaft und dem Staat und widmete sich in diesem Zusammenhang auch der Rolle der Parteien. Zwei Trends haben sich dabei heraus kristallisiert: Erstens stellten die international vergleichenden Analysen eine generelle Tendenz zu abnehmenden Parteibindungen fest (Schmitt/Holmberg 1995: 109), Kaase/Newton 1995: 169, Biorcio/Mannheimer 1995: 223). Als Hauptgrund dieser Entwicklung gilt die wachsende Distanz zwischen Parteien und Bürgerinnen und Bürgern, die sich sowohl bei allgemeinen Werten als auch bei konkreten Politikbereichen ausdrückt (Schmitt/Holmber 1995: 115). Daneben wird aber auch eine zunehmend kritische Haltung gegenüber Parteien festgestellt, die sowohl im abnehmenden Mitgliederschwund als auch in der zunehmenden Unterstützung von Anti-System-Parteien zum Ausdruck kommt (Kaase/Newton 1995: 169).

Diese paradoxer Gleichzeitigkeit von Bedeutungsgewinn und Niedergang erklärt sich dadurch, dass die Parteien in ihrer klassischen Bedeutung als intermediäre Repräsentationsorgane, Interessenorganisationen und Instrumente kollektiver politischer Repräsentation an Bedeutung verloren haben, während sie ihre Funktion für das politische Gesamtsystem ausgebaut haben, indem sie nach wie vor (ja in sogar steigendem Masse) die Nominations- und Rekrutierungsprozesse politischer Ämter kontrollieren (van Biezen 2004: 1).

Dies bedeutet mit anderen Worten, dass Parteien immer ausschliesslicher nur noch unter den Aspekten ihrer makropolitischen Funktionen (als „public utility“) bedeutsam sind, während ihre mesosozioologische Relevanz (als Artikulations- und Aggregationsorgane spezifischer Interessen) (z. B. zugunsten monothematischer und temporärer Verbände, Sozialbewegungen und Bürgerinitiativen) und immer mehr schwindet (Katz 1996; Bartolini und Masir 2001; Schmitter 2001; van Biezen 2004: 2).

“...modern strands of thinking reflect an ideational transformation of political parties from the traditionally voluntary private associations – a conception with its roots in the liberal traditions of democratic thought in West European democracies – towards a conception of parties as an essential public good for democracy. (van Biezen 2004: 1).

Um so dringender stellt sich aufgrund solcher Entwicklungen die Frage, inwiefern moderne Demokratien lebensfähig sind, wenn auch diese systemischen Makrofunktionen, die mit der Besetzung politischer Ämter zusammenhängen, nicht (mehr) von Parteien Wahrgenommen werden. Dabei lohnt es sich, den Blick über den Atlantischen Ozean zu werfen, weil „nonpartisan elections“ auf in Nordamerika eine ungleich grössere Verbreitung (und Legitimation) als auf dem Europäischen Kontinent besitzen.

So haben beispielsweise in Kanada die Stimmzettel bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts keine politische Parteizugehörigkeit der Kandidaten ausgewiesen; einige Bundesstaaten (Nunavut und Northern Territories) besitzen noch heute Parlamente ohne Parteifractionen, und die Stadt Toronto wird noch immer durch ein „nonpartisan council“ regiert.

In den USA haben bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts „Reformbewegungen“ eingesetzt mit dem Ziel, die Korruption der auf Parteienbasis errichteten „Political Machines“ zu beseitigen, bei denen es z. B. darum ging, die Stimmen von Immigranten durch Versprechen von Vergünstigungen (z. B. Jobs bei der Politik) zu „kaufen“. Anfang der 1980er Jahre haben zwei Drittel aller amerikanischen Städte (über 25 000 Ew.) „nonpartisan elections“ durchgeführt, und 2003 wurden die Bürgermeister in ca. 40 der 50 grössten U: S. Städte (darunter Los Angeles, Houston, San Diego, Detroit, Dallas, Phoenix, San Antonio, San Francisco, Boston, and Seattle) nicht auf Parteibasis gewählt.⁵ (Auf staatlicher Ebene besitzt allerdings nur Nebraska ein Parlament, das sich nicht über politische Parteien konstituiert).

“The switch from partisan to nonpartisan elections to choose local government officials was among the primary reforms suggested by Progressives around the turn of the 20th century. The nonpartisan contests were mostly connected to commission and council-manager governments, which reformers adopted in order to implement scientific and efficient management of cities (Adrian, 1959, p. 451). Reformers thought that taking the politics out of administration might promote the public interest and produce the best outcomes for citizens. In contrast, political scientists have suggested that strong parties are essential to democracy by motivating citizens

⁵ In New York sind Bürgermeister Bloombergs intensive Bestrebungen zur Abschaffung der Parteiwahlen bisher (Sommer 2010) allerdings am Widerstand der Bevölkerung und der Demokratischen Partei gescheitert.

to participate and providing important information cues for voting decisions.” (Kimball/Kropf 2006: 1259)

Die Parteienforschung in den USA beschäftigt sich seit mehr als 50 Jahren mit der kontroversen Debatte über die Bedeutung von Funktionalität und Responsivität von Parteien (vgl. dazu Coleman 2003). Während ‚Responsibilists‘ an den Parteien bemängeln, dass sie ungenügend zentralisiert und organisiert sind, keine einheitliche politische Ausrichtung aufweisen, eine bedeutungslose Kampagnenpraxis betreiben und deshalb nicht responsiv gegenüber der Gesellschaft sein können, messen die ‚Functionalists‘ die Leistungsfähigkeit der Parteien danach, inwiefern sie wichtige Funktionen erfüllen, ohne die das politische System nicht funktionsfähig wäre (Machtverteilung, Konfliktregelung, Rekrutierung und Unterweisung von Kandidaten etc.).

Unbestritten das beherrschende Thema in den USA ist das sinkende Ansehen der Parteien in der Bevölkerung. Die Relevanz der Parteien im politischen Prozess, wie sie in ihrer Problemlösungsfähigkeit und ihren Möglichkeiten der Politikformulierung zum Ausdruck kommt, wird von grossen Teilen der Bevölkerung zusehends bezweifelt. Gründe für diesen allgemeinen Gegenwind werden in der Schwäche der Parteiorganisationen, der fehlenden Anbindung an die Basis und der unzureichend ausgeführten Vermittlungsfunktion der Parteien gesehen (vgl. Coleman 1996).

So haben beispielsweise Cigler and Loomis (1986) als zeitgenössischen Megatrend, *“a great proliferation of interest groups since the early 1960s”* und *“the continuing decline of (US) political parties' abilities to perform key electoral and policy-related activities”*. registriert,

Monothematische Sozialbewegungen und Bürgerinitiativen scheinen in einer komplex-dynamischen Gesellschaft viel besser als Parteien geeignet, starke politische Motivationen zum Ausdruck zu bringen und politische Energien auf die Erreichung spezifischer Zielsetzungen hin zu bündeln:

„Campaigns and groups are seen as better catering for intensely held views than do catch-all parties that try to offend few potential supporters and often avoid the controversial. In this interpretation, political parties are too much coalitions aimed at centrist opinion to be satisfactory for the well-informed and well-motivated public concerned about particular elements of the political menu.“ (Jordan 1998).

Dies bedeutet, dass Parteien paradoxerweise schwächer werden können, weil der Politisierungsgrad der Bevölkerung *zunimmt*: so dass hinreichend Energien bestehen, um neben den Parteien zusätzliche Interessenorganisationen aufzubauen und das politische Commitment auf verschiedene Bühnen und ein grösseres Spektrum von Aktionsformen zu verteilen. Diese Abwanderung zu spezialisierten Gruppen wird in der Masse gefördert, als Parteien oligarchisch sind – und damit ungeeignet sind, die Bedürfnisse der Aktivisten nach unmittelbarer Partizipation und Einflussnahme zu befriedigen.⁶

⁶ Symmetrisch dazu kann eine *Abschwächung* des politischen Interesses durchaus eine Rückkehr zu Parteien bewirken: weil diese Organisationen bereits existieren, gut strukturiert und leicht zugänglich sind – und deshalb weniger Energie binden als beispielsweise Soziale Bewegungsorganisationen, die speziell gegründet, aufgebaut und aufrechterhalten werden müssen. Parteien haben dann auch wenig Mühe,

Kevenhörster hat in einer Studie über die kommunalpolitischen Funktionen politischer Parteien in amerikanischen Städten (Kevenhörster 1979) diesen weitverbreiteten Zustand der ‚Nicht-Partei-Bindung‘ für die Krise der amerikanischen Städte verantwortlich gemacht und sie als eine Krise der demokratischen Legitimation kommunalpolitischer Entscheidungen bezeichnet. Er ist zum Ergebnis gelangt, dass die Mitwirkung der Bürger an der kommunalpolitischen Willensbildung ohne funktionsfähige lokale Parteiensysteme unmöglich ist. Umgekehrt sind nach seinen Erkenntnissen die Chancen kommunaler Demokratie bei starken, integrationsfähigen lokalen Parteiensystemen am grössten (ebd.: 331 f.).

1.2 Die beschränkte Bedeutung der Parteien auf lokaler Ebene

Unzählige empirische Studien aus zahlreichen Ländern haben zur übereinstimmenden Einsicht geführt, dass auf der kommunalen Politikebene aus verschiedenen Gründen häufig keine funktionsfähigen Parteien bestehen - und dass vor allem nicht mit einer institutionalisierten Parteienkonkurrenz gerechnet werden kann, wie sie auf höheren politischen Niveaus für eine demokratische Bestellung der Parlamente und der Exekutiven unverzichtbar ist.

So ist vor allem im traditionell-ländlichen Raum mancherorts noch ein apolitisches Verständnis der Gemeinde als "Gemeinschaft" verbreitet, in der im Bereich öffentlich relevanter Angelegenheiten einmütig-konsensuale Entscheidungen die Regel sind, während Dissens, Konkurrenz und Konflikt als bedauernswerte, möglichst zu vermeidende oder zu beseitigende Störungen dieser Normalität begriffen werden (Wurzbacher/Pflaum 1954: passim; Vidich/Bensman 1968: passim; Holler 1981).

Zweitens werden viele in den kommunalen Kompetenzbereich fallende Entscheidungsfragen (z. B. über den Ausbau der Infrastruktur oder den administrativen Vollzug übergeordneter Gesetze) als relativ unpolitische Fragen begriffen, die allein unter technischen oder juristischen Gesichtspunkten problematisch und deshalb mit schierer technokratischer Rationalität lösbar sind (vgl. Geser 2003a). Diese Depolitisierung der Lokalebene hat sich in den letzten Jahrzehnten durch das Vordringen nationaler und globaler Problemschwerpunkte verstärkt. So wird die früher auf die kommunale Kriminalprävention fokussierende Sicherheitsdiskussion heute durch Themen organisierten Verbrechens und internationalen Terrorismus absorbiert; und in der Umweltpolitik haben sich die Akzente von der der lokalen Lufthygiene und dem regionalen Landschaftsschutzes auf die globale Energieknappheit und Klimaerwärmung verschoben. Zusätzlich wird die Abwanderung des politischen Interesses von der lokalen auf überlokale Ebenen auch durch die neuen informations- und Kommunikationstechnologien begünstigt: weil beispielsweise das Internet sehr niederschwellige Zugänge zu politischen Aktivitäten mit nationaler oder internationaler Reichweite bietet.

Drittens sind vor allem kleinere Gemeinden hinsichtlich der sozio-ökonomischen und kulturellen Zusammensetzung ihrer Bevölkerung oft relativ homogen, so dass die Spaltungen und Konflikte fehlen, die auf umfassenderen politischen Ebenen unweigerlich Anlass zur Parteienkonkurrenz bieten.

Soziale Bewegungen „stillzulegen“, indem sie wenigstens einen Teil ihrer sachpolitischen Anliegen übernehmen (Jordan 1998: 322).

Und *viertens* verfügen die Parteiorganisationen - sofern sie überhaupt bestehen - über derart geringe personelle, organisatorische und finanzielle Ressourcen, dass keine Mittel für aufwendige Wahlkämpfe bestehen, Vielfach findet die faktische Wahlkonkurrenz auf "subinstitutioneller" Ebene statt, weil ein Wahlkandidat allein dadurch, dass mehrere Parteimitglieder in ihrem Familien- und Bekanntenkreis erfolgreich für ihn werben, die zur Wahl erforderliche Stimmzahl erreichen kann (besonders unter Bedingungen der Proporzwahl, wo 10-20% der Stimmen für die Mandatsgewinnung genügen).

Die Genese zusätzlicher Organisationen mit explizit-politischen Zielsetzungen wird - selbst bei dringender aktueller Bedarfslage - oft dadurch behindert, dass

- die Zahl der potentiellen Anhänger zu gering und (wegen der interkommunalen Bevölkerungsfuktuation) zu instabil ist
- einschlägige sachpolitische Themen, die eine Intervention erfordern würden, zu selten vorkommen

als dass eine auf Dauer gestellte formelle Assoziierung möglich und/oder gerechtfertigt wäre (Dahl/Tufte 1974: 39ff.)

Je ausschliesslicher sich eine lokale Vereinigung auf politische Aktivitäten (anstatt z.B. auf die Erfüllung individueller Mitgliederbedürfnisse) abstützt, desto unspezifischer müssen ihre Ziele und desto vielseitiger ihre Tätigkeiten sein, damit sie eine ausreichende Mitgliederbasis und ein hinreichend kontinuierliches Betätigungsfeld findet (vgl. Vidich/Bensman 1968: 285)

Vielerlei Faktoren tragen deshalb dazu bei, dass die *Kompetitivität der Parteien um politische Mandate* mit wachsender *Einwohnerzahl der Gemeinde* stark zunimmt: auch wenn es sich immer wieder als schwierig erwiesen hat, den kausalen Einfluss der Grösse von damit eng korrelierenden Variablen (z. B. Urbanität) zu isolieren (Dahl/Tufte 1973: 95; Paterson/Cardeira 1984).

1) Die Heterogenität der Bevölkerung (und damit auch die Vielfalt der Interessen) wächst an, und immer mehr Gruppen überschreiten jenes quantitative Niveau, das für die kollektive politische Artikulation und zur Ausbildung einer eigenen formalen Organisation (bzw. Partei) erforderlich ist (Clark 1967; Rae/Taylor 1970).

2) Es wird wahrscheinlicher, dass anstelle einer kohärenten "Dorfelite" eine Mehrzahl untereinander konkurrierender Elitefraktionen besteht, von denen jede durch Gründung eigener Parteien (bzw. anderer Interessengruppen) versucht, in der politischen Öffentlichkeit möglichst viel Unterstützung (und bei den Wahlen einen möglichst hohen Machtanteil) zu erringen (Clark 1967).

3) Während in kleinen Gemeinden Konflikte oft vermieden werden, da sie sich leicht auf das Gesamtsystem ausbreiten und innerhalb der Dorfgemeinschaft unerwünschte persönliche Ressentiments und Feindseligkeiten erzeugen (Vidich/Bensman 1968: passim; Dahl/Tufte 1973: 93f.), sind politische Auseinandersetzungen in grösseren Kommunen leichter tolerierbar, da sie auf einzelne Bereiche eingegrenzt bleiben und die Konfliktparteien in eher lockeren und sachspezifischen (statt emotional-diffusen) Beziehungen zueinander stehen. Überdies sind eher unbeteiligte "third parties" verfügbar, die im Falle, dass ein Konflikt eskaliert, moderierend eingreifen können. So kann man feststellen, dass Wahlkämpfe in grösseren Gemeinden regelmässige, allseits erwartete und erwünschte Normalereignisse darstellen, in kleineren Gemeinden aber oft nur in Ausnahmesituationen vorkommen, die durch besonders hohe

politische Spannungen und Unzufriedenheiten gekennzeichnet sind (Black 1974). Entsprechend ist auch das Niveau politischer Partizipation in kleineren Gemeinden erheblich enger als in grösseren Städten mit dem Ausmass der Parteienkonkurrenz verknüpft (Black 1974).

4) Allein aufgrund ihrer Mitgliederzahl, Finanzmittel und organisatorischen Differenziertheit sind Parteien grösserer Gemeinden besser in der Lage, auch relativ umfangreiche und kostspielige Aktivitäten (wie z. B. Flugblattaktionen, Inseratekampagnen u.a.) durchzuführen, wie sie im Rahmen eines kompetitiven Wahlkampfes notwendig sind. Zudem werden sie auch eher über einen hinreichen Pool von Kandidaten verfügen, um nicht nur die ihnen zustehenden Mandate zu besetzen, sondern auch anderen Parteien Sitze streitig zu machen.

1.3 Funktionen und Folgewirkungen der Parteien in der kommunalen Demokratie

Im Sinne Max Webers sind politische Parteien auf Dauer gestellte Gruppierungen, die in freier Werbung um Mitglieder und Stimmen um politische Macht in einem organisierten Gemeinwesen konkurrieren (Weber 1972). Gegenüber Interessengruppen profilieren sie sich dadurch, dass sie nicht durch Druck auf bestehende Amtsträger, sondern durch direkten Einsitz in formale Ämter Zugang zu politischer Macht gewinnen wollen, und dass sie – anstatt sich auf spezifische Themen einzuschränken – in umfassender Weise für das ganze Spektrum politischer Sachfragen zuständig sind. Das vorliegende Projekt gewinnt seine theoretischen Leitorientierungen aus der in vielfältigen Forschungen bestätigten Einsicht, dass politische Parteien für die Gesellschaft insgesamt und für das politische System im besonderen zahlreiche relevante Funktionen erfüllen, so dass bei ihrem Wegfall charakteristische funktionale Defizite auftreten, die zumindest partiell von anderen (politischen oder primär nichtpolitischen) Instanzen kompensiert werden können. Erhellend sind in diesem Zusammenhang vor allem komparative Forschungen aus nordamerikanischen Städten, in denen zum Teil eine stark parteigebundene Politik betrieben wird, teilweise aber auch bei beachtlicher Grösse eine eher technokratisch orientierte „nonpartisan politics“ überwiegt (vgl. z.B. Kevenhörster 1979).

Auf generellster Ebene besteht die Funktion der Parteien darin, die im komplexen Betrieb der modernen Demokratie stattfindenden politischen Prozesse auf eine stärker kollektivierete, strukturierte, normierte und professionalisierte Basis zu stellen und damit die institutionelle Ordnung „Politik“ gegenüber den anderen Institutionen wie auch gegenüber dem subinstitutionellen gesellschaftlichen Umfeld stärker auszudifferenzieren.

Dementsprechend ist das Erodieren oder Verschwinden politischer Parteien immer mit Entstrukturierungen und Entdifferenzierungen verbunden, die beispielsweise in einer Repersonalisierung der Politik, einem erneuten Vordringen von Eliten mit nicht-politischer Basis (z. B. Privatunternehmer oder Honoratioren) oder einer verstärkten politischen Einflussnahme privater Vereine und Verbände sichtbar werden.

1. Erleichterte politische Orientierung

Politische Parteien vereinfachen für die Bürger(innen) die politische Landschaft, indem sie die Vielfalt einzelner Personen und Interessengruppen zu wenigen stabilen Hauptkräften aggregieren, die sich im öffentlichen Raume sichtbar profilieren und beispielsweise die individuelle Wahlentscheidung durch Vorgabe von Parteilisten simplifizieren.

“If a party takes a position on an issue or nominates a candidate, citizens have a reasonable

expectation that the issue position is consonant with the party's philosophy and that the candidate shares the party's general perspective. Thus, the single bit of information that a party has nominated a candidate facilitates rational voting behavior. Absent the cues for evaluating political objects that parties provide, the citizens are relatively disadvantaged in their efforts to act rationally to advance the general values that they view as being in the public interest, as well as to act in their own self-interest." (Sherrill 1998)

Politische Parteien erleichtern es vor allem den politisch wenig Interessierten, sich die zur Wahlentscheidung nötigen Informationen zu beschaffen: indem sie sich als klare ideologische Alternativen präsentieren. Wenn Parteien fehlen, müssen Informationen über konkrete Einzelpersonen beschafft werden, die viel weniger leicht zugänglich sind: so dass breite Wählerschichten de facto ausgeschlossen werden.

"Most social scientists addressing political partisanship and elections contend that the absence of the party label in local elections works to the advantage of the higher-income, higher-status class in a community. It is argued that less educated, poorer, and lower-status voters are disadvantaged by nonpartisan elections because they are less likely than other members of the community to be associated with the groups that function as alternative sources of information and voting cues. As a result, the upper-class...of the community may exert a disproportionately high impact on political outcomes."(Straayer, Winkle, and Polinard 1994).

In der Gemeinde kann dies beispielsweise bedeuten, dass

- nur lang ansässige Wähler hinreichend kundig sind (weil sie die konkreten Kandidaten persönlich kennen);
- nur lang ansässige und in der Gemeinde sehr bekannte Personen für eine parteilose Kandidatur geeignet sind: weil nur diese bei sehr vielen Wählern genügend bekannt sind.

Am ehesten wäre parteilose Politik deshalb in kleinen Gemeinden mit politisch hoch aktiven und interessierten Bürgern denkbar, die hinreichend motiviert sind, sich auf eigene Faust die zur Wahl nötigen Basisinformationen zu beschaffen.

Generell ist anzunehmen, dass bei Abwesenheit von Parteien insgesamt eine niedrigere Wahlbeteiligung vorherrscht, weil es zahlreichen Bürgern zu stark erschwert wird, sich die für ihre Wahlentscheidung erforderlichen Informationen zu beschaffen.

"When elections are nonpartisan, voter turnout declines, and it is more difficult for the voters to keep track of the candidates or identify the candidates' policy positions. (Straayer, Winke and Polinard 1994)."

2. Politische Aggregation und Konfliktbewältigung

Politische Parteien sorgen für die Erarbeitung konsensfähiger, integrierter Standpunkte auf der Basis divergierender, konfliktiver Partikulärmeinungen, wie sie von verschiedenen Personen, Gruppen, Vereinigungen oder korporativen Akteuren in der Gemeinde vertreten werden. Meinungskonflikte, die andernfalls öffentlich ausgetragen werden müssten, werden innerhalb von Parteien „kleingearbeitet“, indem Kompromisse zwischen verschiedenen parteiinternen Faktionen oder Flügeln ausgehandelt werden.

Diese Funktion des Ausgleichs und der Synthese von Interessen ist in der schweizerischen Konkordanzdemokratie, wo selbst unter Majoritätswahlrecht ein "freiwilliger Parteienproporz"

eingehalten wird, besonders wichtig, weil die Exekutivvertreter leichter einen das gesamte Gemeinwesen umfassenden Konsens erreichen können, wenn sie sich auf bereits relativ breit getragene Parteistandpunkte abstützen können.

Parteien sind die hauptsächlichen Anlaufstellen für Interessengruppen und andere wichtige Akteure, die in systematischer Weise Einfluss auf die Politik nehmen wollen. Dank der Existenz von Parteien ist es ihnen möglich, ihr Lobbying auf wenige spezifische Machtzentren zu fokussieren, anstatt ihn auf viele einzelne Amtsträger zu verzetteln.

Wenn Parteien fehlen, ist damit zu rechnen, dass viele Lobby-Interventionen über die einzelnen Amtsträger laufen – die dann je nach ihren persönlichen Sensibilitäten und Präferenzen sehr unterschiedlich darauf reagieren. Dementsprechend pflegen solche Einflussversuche weniger planmässig, punktueller und vor allem: intransparent zu verlaufen. Von parteiungebundenen Einzelpersonen kann man viel weniger als von Parteivertretern wissen, für welche Interessen sie sich engagieren und unter welchem Druck seitens verschiedener Interessenorganisationen sie stehen. Sie stehen den Pressionen dieser Gruppen ungeschützt gegenüber und haben wohl auch weniger Mittel, um sich gegen Einflussversuchen (bzw. gar „Bestechungen“) aller Art zu wehren. Anstatt dass Parteiposition zu vertreten, in der verschiedene Interessen bereits zu einer Synthese gebracht sind, werden Parteilose eher einseitige, nicht auf breite Kompromissfähigkeit getrimmte Standpunkte artikulieren.

Sicher sind kleine Gemeinden weniger auf diese aggregative Funktion der Parteien angewiesen. insofern in ihnen

- **nur wenige oder gar keine Interessengruppen existieren, die mit ihren Divergenzen und Konflikten den politischen Zusammenhalt bedrohen;**
- **eine erhöhte Reichweite rein informeller Verständigung besteht;**
- **offenen Konflikten eher ausgewichen wird, da sie den Gesamtzusammenhalt der Gemeinde unterminieren (Black 1974)**

3. Verstetigung und "Programmatisierung" der Politik

Parteien sind darauf angelegt, dauerhafte und polyvalente politische Organisationen zu sein, die im Gegensatz zu Interessenverbänden oder Bewegungsorganisation ihre Existenz nicht an bestimmte „Issues“ gebunden haben, sondern offen dafür sind, sich mit verschiedensten sachpolitische Anliegen befassen. In den Worten von Sherrill (1998) sind sie „*agents of continuity and stability in the political system.*“

Eine ihrer wichtigsten Aufgaben besteht darin, konkreter politische Entscheidungsfragen in umfassendere gesellschaftspolitische Konzepte und Ideologien einzubinden und aktuelle Einzelfragen mit längerfristigen Perspektiven und Strategien zu verknüpfen.⁷

Deshalb müssen sie ihre Identität auf einer relativ abstrakten, von konkreten Einzelfragen abgehobener Ebene festmachen: z. B. indem sie eine bestimmte Gesinnung, Ideologie oder Weltanschauung vertreten, die im beliebigen Wechsel konkreter sachpolitischer Themen invariant bleiben kann.

⁷ Auf kommunaler Ebene hingegen finden Bemühungen um Ideologisierung und Programmatisierung der Politik insofern relativ enge Grenzen, als sich das kommunalpolitische Interesse der Bürger primär um partikuläre Einzelprobleme, wie sie in im unmittelbaren sinnlich wahrnehmbaren Lebensraum auftreten, kristallisiert.

Damit sind sie optimal geeignet, langfristige politische Strategien zu unterstützen, wie sich etwa in den Regierungsprogrammen gewählter Mehrheitsregierungen niederschlagen. Dies ist am stärksten auf der nationalen Politikebene der Fall, weil dort ein hinreichender (in den EU-Staaten allerdings durch supranationale Integration verringerter) Kompetenzspielraum für die Implementierung solcher Strategien besteht.

Mit ihren expliziten Wertorientierungen, Programmen und Sachpositionen tragen Parteien dazu bei, die in einem Gemeinwesen herrschenden ideologischen Kräfteverhältnisse (z. B. in Termini von Links-Rechts) auf eine klar erkennbare und stabile Basis zu stellen. Indem sie explizite, verbindliche Zielsetzungen, Programme und sachpolitische Positionen formulieren, erleichtern sie es ihren Vertretern in der Exekutive, strukturierte, stabile Politiklinien zu verfolgen und in voraussehbarer Weise Pläne und Leitbilder zu realisieren, die auch bei hoher Mitgliederfluktuation beibehalten werden. Mit ihrer expliziten Ideologie und Programmatik sorgen die Parteien für Kandidaten, die relativ konsistente Meinungsprofile vertreten und sich z. B. auf der Links-Rechts-Dimension klar voneinander unterscheiden. Bei Kandidaten ohne Parteibindung ist demgegenüber eher mit inkonsistent gemischten Positionsprofilen zu rechnen, bzw. mit der Meinung, dass es sich bei kommunalen Fragen um unpolitische, technokratisch zu lösende Angelegenheiten handle.

Wenn Parteilose die Regie übernehmen, werden die ideologischen Kräfteverhältnisse intransparent und variabel (und die politischen Entscheidungen entsprechend unvorhersehbarer), weil sie von den persönlichen Gesinnungen der Amtsinhaber (sowie den von sie unterstützenden Wählerklienten und Organisationen, denen sie ihre Wahl verdanken) abhängig werden. (Kevenhörster 1979: 310).

Ohne Parteien wird es zudem unwahrscheinlicher, dass die Exekutivmitglieder komplexere und längerfristige politische Strategien verfolgen, weil keine von den momentanen Amtsträgern unabhängige dauerhafte Organisation vorhanden ist, die die Kontinuität dieser Politik garantiert (Key 1949: 307).

„...promoting programs of sustained interest to most voters is more difficult because a stable source of power and support for the consideration and execution of programs is lacking. In contrast, the party institution attracts a solid core of leaders who are identified with known policy orientations, who enjoy a stable following of voters and who acquire a sense of joint responsibility for the conduct of government. (Kantor 1974:5).

Vor allem in den Städten führt die Abwesenheit von Parteien leicht zu einem Verlust an politischer Steuerbarkeit, weil sich die politische Macht unübersichtlich auf eine Vielfalt von Verbänden und Verwaltungsstellen verteilt.

“The destruction of the party foundation of the mayoralty cleaned up many cities but also destroyed the bases for sustained, central, popularly based action... The modern city is now well-run but ungoverned because it now comprises islands of functional power before which the modern mayor stands impoverished.” (Lowi 1968:18).

Wenn eine Partei mehrere Mandate besetzt, sind die Mandatsträger normalerweise gehalten (und auch motiviert), zusammenzuarbeiten, um den Anliegen der Partei Geltung zu verschaffen. Parteilose agieren demgegenüber eher als „Einzelmasken“, die nur an ihrer persönlichen Reputation interessiert sind (vor allem wenn sie wiedergewählt werden wollen) (Sherrill 1998).

Allerdings ist der Grad an Programmatisierung vor allem dann sehr hoch, wenn Parteien allein regieren und deshalb die volle kollektive Verantwortung für die Resultate ihrer Politik tragen

müssen (Sherrill 1998). In der Schweiz mit ihren konkordanzdemokratischen Kollegialbehörden war es schon immer schwierig, politische Entscheidungen und ihre Wirkungen irgendwelchen einzelnen Parteien zuzurechnen, weil sie von allen zusammen getroffen worden sind. Deshalb sind die Veränderungen, die aus einem Überwechseln zur Parteilosigkeit entstehen, möglicherweise nicht besonders gross.

4. Erzeugung politischer Autorität, Führerschaft und Legitimation

Als Parteivertreter können sich Exekutivmitglieder ohne Weiteres auf eine vorgängig von der Partei erarbeitete, kollektive Legitimations- und Autoritätsbasis abstützen, in der sich die breite Abstützung der Partei in der Wählerschaft sowie auch die vielleicht noch breitere Akzeptanz der von ihr vertretenen Werthaltungen in der Gesamtgesellschaft reflektiert.

Wann immer sie sich an die Öffentlichkeit wenden, können sie sicher sein, als Exponent derart ernstzunehmender politischer Kräfte jederzeit Zugang zu den Medien zu erlangen und bei einem breiteren Publikum Gehör zu finden. Und wenn sie in Abstimmungskämpfen oder vor der Gemeindeversammlung ihre Standpunkte vertreten, werden diese automatisch als kollektiv getragene Meinungspositionen wahrgenommen, die allein aufgrund der Organisation, die dahintersteht, Beachtung oder sogar Zustimmung verdienen.

Ebenso wird ein aus Parteivertretern zusammengesetztes kommunales Exekutivgremium für seine Beschlüsse hohe Akzeptanz finden können, insofern diese als interparteilich abgestützte Entscheidungen gelten.

Zwar hat bereits seit langem ein Erosionsprozess parteilicher Führungsautorität stattgefunden, der beispielsweise darin zum Ausdruck kommt, dass Parteiparolen bei Abstimmungen keine grosse Beachtung mehr finden. Dennoch müssen parteilose Mandatsträger auch heute noch damit rechnen, dass sie sich weniger als Parteigebundene auf derart vorgegebene kollektive Legitimationsgrundlagen abstützen können: so dass es stärker von ihren persönlichen (z. B. charismatischen) Eigenschaften abhängt, welche öffentliche Resonanz und Zustimmung ihre Meinungsäusserungen und Entscheidungen in der kommunalen Öffentlichkeit finden.

5. Politische Kontrolle und Zurechnung politischer Verantwortlichkeiten

Parteigebundene Politiker bleiben während ihrer Amtsausübung normalerweise in gewisse Kontrollstrukturen der Partei (bzw. ihrer Parlamentsfraktion) eingebunden. Denn erstens sind die Parteien meist selber daran interessiert, ihre Mandatsträger als Vehikel zur Realisierung ihrer Ziele und Programme zu nutzen, und zweitens können sie nicht die politische Öffentlichkeit ignorieren, die die Neigung hat, die Partei als Ganzes für das Handeln ihrer Repräsentanten verantwortlich zu machen.

Wie V. O. Key in seiner Pionierstudie über nichtparteiliche Politik in den amerikanischen Südstaaten dargelegt hat, führt das Fehlen von Parteibindungen deshalb dazu, dass die Bürger nicht mehr die kollektiven Kräfte identifizieren können, die für bestimmte politische Entscheidungen und Strategien verantwortlich sind. Vor allem wird nicht mehr klar, welche Gruppierungen sind momentan „innerhalb“ bzw. „ausserhalb“ der Regierung befinden. Für die parteilosen Mandatsträger kann dies bedeuten, dass sie risikoreicher oder gar „verantwortungsloser“ handeln können, weil ausser ihnen als Einzelperson niemand da ist, der für allfällige negative Folgen geradestehen hat (und deshalb interessiert ist, diese nicht eintreten zu lassen (Key 1949).

Diese Zurechnungsfunktion politischer Parteien ist in der Schweiz allerdings dadurch eingeschränkt, dass Exekutiven (auf allen Ebenen) in der Regel kollegiale Multiparteigremien

sind, die breit getragene – und deshalb an keine Einzelpartei zurechenbare – Kompromisslösungen beschliessen. Immerhin führt der Trend zur Parteilosigkeit zumindest in jenen Gemeinden zu einem Verlust an Zurechenbarkeit, die bisher von einer einzelnen Gruppierung mit absoluter Mehrheit (in katholischen Gegenden meist der CVP) regiert worden sind.

6. Beitrag zur politischen Information, Diskussion und Willensbildung

Mit Hilfe von Orientierungsversammlungen, Standaktionen, Werbebroschüren, Flugblattdistributionen oder Medienkampagnen tragen politische Parteien dazu bei, die Stimmbevölkerungen der Gemeinden besser über die Kommunalpolitik zu informieren und ein breiteres und vertiefteres öffentliches Interesse über lokale politische Strukturen und Entwicklungen zu generieren; „Begrüssungsabende“ dienen dazu, Neuzugezogenen die Kontaktnahme mit lokaler Politik und die Bekanntschaft mit lokalen Behördemitgliedern zu erleichtern; Diskussionsveranstaltungen (z. B. im Vorfeld von Gemeindeversammlungen) eröffnen Möglichkeiten des kontroversen Meinungs austausches, und schriftliche Beiträge in örtlichen Zeitungen dienen dazu, politische Argumentationszusammenhänge transparenter und allgemeinverständlicher zu präsentieren.

Natürlich betätigen sich Parteien über diesen informationellen „Service Public“ hinaus typischerweise als Agenten der politischen Mobilisierung, insofern sie für ihre Standpunkte werben und gegen politische Kontrahenten polemisch agitieren. Insgesamt leisten sie durch all dies einen Beitrag, um kommunalpolitische Vorgänge stärker ins Aufmerksamkeitszentrum zu rücken und möglicherweise das generelle Niveau des politischen Interesses und der politischen Partizipation (z. B. an Abstimmungen oder in Gemeindeversammlungen) etwas zu erhöhen (vgl. z.B. Powell 1981).

Parteilose (bzw. in Gemeinden ohne Ortsparteien amtierende) Exekutivmitglieder werden sich deshalb (*ceteris paribus*) einem tendenziell lethargischeren kommunalpolitischen Feld gegenübersehen, in der die Bevölkerung weniger politische Interessen und Teilnahmebereitschaften zeigt – wenn nicht andere lokale Vereinigungen, lokale Medien (bzw. die Behördemitglieder selber) für eine Kompensation der fehlenden Parteiaktivitäten sorgen. Der mit der Erosion der Lokalparteien verbundene Verlust an politischer Mobilisierung und Orientierung mag bewirken, dass die Beteiligungsraten der Stimmbürger(innen) sinken, bzw. stärker vom subjektiven politischen Interessen einerseits und der politischen Mobilisierungs- und Orientierungsaktivitäten nichtpolitischer Instanzen (z.B. Vereine oder Verbände u. a.) andererseits abhängig werden. Bei parteilosen Mandatsträgern wird es überdies umso wichtiger, ob sie selber aufgrund ihrer vorpolitischen Biographie und langen Ortsansässigkeit über ein klares Profil und ein hohes Mobilisierungspotential verfügen.

7. „Agenda Setting“: Initiierung politischer Themen und Vorlagen

Mit ihrem organisatorischen Apparat und ihren Medienbeziehungen sind politische Parteien besonders dazu disponiert, neue Themen und Sachfragen in die öffentliche politische Diskussion einzubringen. Vor allem in kleineren Kommunen, wo artikulationsfähige Vereine und Verbände fehlen, sind oft nur die Ortsparteien in der Lage, derartige Vorstösse als detailliert ausgearbeitete Vorlagen einzubringen, so dass sie ohne weiteres in die Behördearbeit einfließen können.

Wenn Parteien keine Repräsentanten mehr in der Exekutive haben, fehlt ihnen der wichtigste Mechanismus, um derartige Vorstösse schnell und verbindlich im Zentrum des politischen

Systems zur Geltung zu bringen, Sie sind dann – ähnlich Minderheitsparteien ohne Anrecht auf Sitze – auf Nebenkanäle angewiesen: auf die Einreichung von Postulaten und Motionen im Parlament, oder auf die Ergreifung von Initiativen oder Referenda, die gelegentlich zur Volksabstimmung gelangen.

Aber da die Sitzverluste meist mit einer generellen Erosion der Partei (d.h. einer Reduktion ihrer Anhängerbasis und organisatorischen Aktivitäten) einhergehen, wird sich der Schwerpunkt des Agenda Setting generell von den Parteien auf Akteure mit spezialisierteren Interessen und Zielsetzungen verschieben: zum Beispiel auf kurzlebige monothematische Gruppen, die nur im Hinblick auf eine ganz spezifische Problemlage hin entstehen:

„Allein im Bezirk Meilen engagiert sich zurzeit mindestens ein Dutzend Interessengruppen für oder wider Dinge von mehr oder minderem Belang: In die Spalten der Regionalzeitung schafften es dieses Jahr unter anderem ein Komitee gegen eine Mobilfunkantenne in der Uetiker Kirche, eine Nachbarschaftsgruppe gegen neue Parkplätze in Männedorf, ein Quartierverein, der sich vehement gegen Notwohnungen für Asylsuchende und Sozialhilfeempfänger in Stäfa zur Wehr setzte, sowie eine Interessengruppe, die die Schliessung des Schulhäuschens Uetzikon in Hombrechtikon verhindern will. Projekte wie der geplante Golfplatz in Meilen, die Auszonung einer Bauzone in Küsnacht oder der Verkauf der Kittenmühle in Herrliberg führten zur Gründung oder Wiederbelebung weiterer Gruppierungen. Parallel dazu engagieren sich Interessenvertretungen für Tempo-30-Zonen sowie gegen Südanflüge, Überbauungen und die Schliessung von Kinderkrippen.“ (Neuhaus 2003).

Auch die parteilosen Exekutivmitglieder mögen weiterhin Initiativtätigkeiten entfalten, aber diese werden jetzt stärker von ihren subjektiven Motivationen und Profilierungsbedürfnissen (z. B. im Hinblick auf die nächsten Wahlen) als von den Interessen überpersönlicher Gruppierungen abhängig sein.

8. Mobilisierung und Motivierung von Kandidaten

Da sich vor allem in kleineren Gemeinwesen oft zu wenig Kandidaten freiwillig für ein (kaum honoriertes) Exekutivamt bewerben, braucht es intermediäre Instanzen, die geeignet scheinende Bürger(innen) gezielt ansprechen, oder die gar einen gewissen sozialen Druck ausüben können, um sie zur Annahme eines Amtes (bzw. zu dessen Weiterführung, wenn sie vielleicht lieber zurücktreten möchten) zu motivieren. Politische Parteigruppierungen können in jedem Falle sehr verbindlich auch ihre formellen Mitglieder zugehen, um sie „im Dienste der Partei“ (bzw. der „Allgemeinheit“) entweder selber zu einer Mandatsübernahme zu bewegen, oder sie aufzufordern, aus ihrem bekannten- und Freundeskreis geeignete (wenn auch vielleicht nicht parteigebundene) Kandidaten zu mobilisieren. Wenn Parteien erodieren oder ganz verschwinden, stellt sich die Frage, wer sonst diese zur Aufrechterhaltung des politischen Apparats unerlässliche Aufgabe erfüllen soll: ob vielleicht Vereine oder wiedererstehende informelle Honoratiorenzirkel das entstandene Vakuum füllen, oder ob das bestehende Gremium bei Rücktritten vielleicht aus eigener Initiative neue Mitglieder ko-optiert.

9. Implementierung genuin politischer Rekrutierungskriterien

Politische Parteien gewährleisten eine Kandidatenauslese auf der Grundlage politisch-ideologischer Gesinnungen, politischer Beziehungsnetze und politischer Ambitionen. Sie bevorzugen und fördern Kandidaten mit relativ stabiler und thematisch breit gefächerter, genuin politischer Motivation.

Dadurch bilden sie die Entstehungsgrundlage für eine eigentliche „politische“ Elite, die sich z.B. von wirtschaftlichen oder kulturellen Eliten durch ausgeprägt *politische* Werthaltungen, Zielsetzungen und Verhaltensstile differenziert.

Ein Zurücktreten des Parteieinflusses bewirkt, dass sich die Selektion auf nichtpolitische Kriterien verschiebt (z.B. auf berufliche Sachqualifikationen, Reputation und Popularität in der Gemeinde, Zugehörigkeit zu informellen Netzwerken, Unterstützung durch örtliche Vereine oder einflussreiche Personengruppen). Der Zugang zur politischen Elite wird wieder stärker von einflussreichen Wirtschaftskreisen, Honoratiorengruppen u. a. bestimmt, und der politische Prozess wird in höherem Masse von administrativen Beamten kontrolliert (Ranney 1962: 129), bzw. vom bestehenden Exekutivgremium, das sich im Falle von Rücktritten durch „Ko-option“ eigenmächtig komplettiert. Evidenterweise ist damit zu rechnen, dass in Kleingemeinden das entstehende Vakuum eher von informellen Netzwerken aufgefüllt wird, während in grösseren Gemeinden eher formalisierte Vereine und Verbände in den Vordergrund treten.

Generell führt die Selektionswirkung der Parteien dazu, dass nur ein recht enges Feld möglicher Kandidaten zur Verfügung steht, insofern Personen, die sich nicht zu den bestehenden Parteien hingezogen fühlen (bzw. aus anderen Gründen nicht geneigt oder in der Lage sind, in solchen Parteien tätig zu werden), keine Wahlchancen besitzen. Der Umfang dieses Exklusionseffekts wird aus den neueren Ergebnissen des „European Social survey“ deutlich, wo sich zeigt, dass sich nur ca. 50% aller Stimmbürger(innen) überhaupt irgendeiner politischen Partei „nahe“ fühlen, und nur ca. 7% formell einer Partei angehören.⁸

Deshalb kann der Abschied von politischen Parteien vom Streben geleitet sein, breite zusätzliche Kreise von Kandidaten zu erschliessen, die fehlendes politisches Engagement vielleicht mit um so höheren Fachqualifikationen, Führungstalent oder charismatischer Ausstrahlung kompensieren.

So mögen parteilose Exekutivmitglieder in kleineren Gemeinden deshalb besonders verbreitet sein, weil

- **viele Bürger(innen) in den wenigen dort bestehenden Parteien keine politische Heimat finden**
- **in Exekutivrollen nicht primär politische Gesinnungen, sondern Spezialqualifikationen (z. B. technischer oder finanzieller Art) gefordert werden, für die in grösseren Gemeinden hinreichend Fachbeamte zur Verfügung stehen.**

10. Führen von Wahlkampagnen

Parteilose können im Wahlkampf nicht auf die Ressourcen und Aktivitäten politischer Parteien zählen, so dass sie stärker auf eigene Mittel, bzw. auf Unterstützung von informellen Elitenetzwerken, Unternehmen, Medien und anderen lokalen Organisationen verwiesen sind (Kevenhörster 1979: 304f.). Je grösser die Gemeinde und je kompetitiver die Wahlkämpfe, desto umfangreicher müssen diese Mittel sein, desto aufwendiger wird es für parteiunabhängige Kandidaten, diese Unterstützung zu beschaffen, und desto mehr wächst vor allem den

⁸ Eigene Berechnung auf der Basis des ESS 04 (2006-2008). Die Werte bezüglich der Nähe zu Parteien sind ungefähr vergleichbar mit denjenigen in Deutschland, Belgien, England und Spanien, aber sie kontrastieren stark mit den Skandinavischen Ländern, wo nur ca. 30% keinerlei Parteipräferenzen aufrechterhalten. Sehr viel weiter vorne rangiert die Schweiz allerdings beim Prozentanteil der Bevölkerung, die als formelles Mitglied einer Partei angehört. hier kann sie mit ca 7% gut mit den skandinavischen Ländern Schritt halten und liegt weit vor England, Deutschland oder Portugal, wo nur ca 3% der Bürger(innen) Parteiangehörige sind.

organisierten Akteuren hohe Bedeutung zu (vgl. z. B. Black 1974). Von den Kandidaten werden organisatorische Fähigkeiten erwartet, die vor allem von Amateurpolitikern kaum erbracht werden können (Katz 1997: 41).

11. Politische Sozialisation

Der Beitritt zu einer politische Partei bedeutet immer auch den Eintritt in einen Kontext vielfältiger politischer Sozialisation. In parteiinternen Versammlungen, Veranstaltungen, Arbeitsgruppen, Vorstandsgremien und Delegiertenkonferenzen können Neueintretende von erfahreneren Mitglieder lernen, wie man wirkungsvolle Voten formuliert, Protokolle verfasst, Sitzungen leitet, in Gremien Kompromissentscheidungen erarbeitet oder mit den Medien erfolgreichen Umgang pflegt, wie man für seine Standpunkte innerhalb und ausserhalb der Partei Unterstützung sammelt oder wie man selber auf Einflussversuche reagiert.

Gerade auf Gemeindeniveau, wo Kandidaten nicht von einer noch niedrigeren Politikebene her bezogen werden können, sind Parteien wichtige Kontexte *primärer* politischer Sozialisation: indem sie politische Fertigkeiten vermitteln, die sich nicht nur für kommunale Behördemandate, sondern auch für darüber hinausgehende überlokale Politikkarrieren als nützlich erweisen.

Im Falle von Parteilosen muss damit gerechnet werden, dass sie ihr Exekutivmandat ohne derartige Vorsozialisationen antreten müssen: oder dass sich ihre Erfahrungen auf „protopolitische“ Tätigkeiten in Vereinen beschränkt, denen sie immerhin gewisse öffentlichkeitsrelevante Primärqualifikationen (z. B. Fähigkeiten zur Tagungsorganisation, Sitzungsleitung oder Kasseführung) erworben haben.

12. Überlokale Einbindung der Gemeindepolitik

Als Sektionen der Kantonal- und Bundesparteien sorgen die Ortsparteien dafür, dass überlokale Wertorientierungen, Programme und politische Standpunkte in die Kommunalpolitik einfließen und die kommunalen Wahlen zumindest teilweise von solch überlokalen Parteientwicklungen beeinflusst werden (Kevenhörster 1979: 308).

Lokale Parteien bieten überdies unterste Eintrittsstellen in politische Karrieren, so dass die Motivation zur Übernahme kommunaler Ämter) häufig aus dem Bedürfnis entsteht, sie als Mittel für eine weiterführende Laufbahn (z.B. zum Erwerb eines späteren Kantons- oder Nationalratsmandats zu benutzen. Parteilose sind im Vergleich zu Parteigebundenen eher kurzfristiger und monothematisch politisch motiviert, und zudem sind sie stärker auf die lokale Ebene orientiert, weil sie mit dem Amt keine überlokalen Aspirationen verbinden.

Die Erosion der Lokalparteien hat deshalb zur Folge, dass die Gemeindepolitik von überlokaler Politik losgekoppelt und statt dessen stärker von intrakommunalen Faktoren beeinflusst wird. Insofern Parteilose keinen Ratschlägen oder Weisungen von "oben" unterliegen, haben sie grösseren Spielraum, um sich gegenüber Einflüssen "von unten" (z. B. seitens der örtlichen Bevölkerung oder Vereine) responsiv zu verhalten.

Bekanntlich verfolgte die amerikanische „Reformbewegung“ der Stadtpolitik hatte zum expliziten Ziel, die kommunale Politik mittels Nonpartisanship“ von der überlokalen Politik abzukoppeln: mit der Begründung, dass lokale Angelegenheiten grundsätzlich „unpolitisch“ seien. (vgl. z. B. White 1961: 213ff.).