
Parteilose in der Kommunalpolitik

Eine Untersuchung bei Mitgliedern von Schweizer Gemeindeexekutiven¹

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

11. Kapitel: Strategische politische Orientierungskriterien

An demokratisch gewählte Exekutivmitglieder werden sehr divergierende und teilweise widersprüchliche Rollenerwartungen gestellt, über deren relative Gewichtung sie zumindest teilweise selbständig entscheiden können. Die einen sehen sich vorrangig als „Delegierte“, die die Interessen bestimmter Parteien, Verbände oder Wählergruppen zu vertreten, auf deren Unterstützung sie bei den Wahlen abhängig sind. Andere verstehen sich als „Treuhandler des Gemeinwohls“ („trustees“ im Sinne von Eulau et. al. 1959) mit dem Streben, das (in ihrem subjektiven Verständnis) für die Gesamtheit der Wählerschaft und die Zukunft des Gemeinwesens optimal Richtige zu tun (vgl. Riemer 1967).

Die Frage, welchen dieser zwei Basisorientierungen Priorität zukomme, gehört seit langem zu den zentralen Themen demokratietheoretischer Diskussion: beginnend mit James Madison, der für eine Politik ohne Parteien eingetreten ist mit der Begründung, dass Parteien immer dem Gemeinwohl widersprechende Sonderinteressen entwickeln würden (Quarles 2007). Dritte wiederum legen Wert darauf, sich (z. B. im Hinblick auf bevorstehende unsichere Wahlen) gegenüber wechselnden Meinungskonstellationen und Stimmungen in der Öffentlichkeit responsiv zu verhalten (Prewitt/Eulau 1969); und Vierte bemühen sich um eine von Partikularinteressen möglichst befreite „moralische“ Politik, die über die Wählerschaft hinaus auch auf die Anliegen anderer, die von den Entscheidungen mitbetroffen sind (z. B. Ausländer oder Nachgeborene) Rücksicht nimmt.

Hinzu kommt schliesslich auch die Motivation, sich im Regierungsgremium als loyales, in seinem Entscheidungsverhalten konsistentes Mitglied zu verhalten und durch flexible Kompromissbereitschaft zu einer speditiven und konsensualen Entscheidungsfindung beizutragen. Dieser „horizontale Konformitätsdruck“ ist in der Schweizerischen Konkordanzdemokratie besonders relevant, weil die Exekutivgremien kollegial entscheidende Mehrparteienbehörden sind, deren Mitglieder dauernd genötigt sind, trotz ideologisch-sachpolitischer Divergenzen zu konvergenten Kompromissentscheidungen zu gelangen.

Zur Ermittlung solcher Orientierungskriterien wurden die Informanten gefragt, welche drei der acht folgenden Kriterien auf ihre politische Entscheidungsfindung den grössten Einfluss und welche drei den geringsten Einfluss hätten (wobei dann den restlichen zwei nichtgenannten eine mittlere Bedeutung zugeordnet wurde):

- 1) vermutliche Mehrheitsmeinung in der Gemeindebevölkerung
- 2) eigene innere Überzeugung und Handlungsmaxime
- 3) Programme, Beschlüsse und Meinungsäusserungen einer politischen Gruppierung
- 4) Meinungsverhältnisse in der Exekutive und in wichtigen Kommissionen
- 5) Meinungen wichtiger Vereine und Verbände in der Gemeinde
- 6) Bedürfnisse und Anliegen wichtiger ortsansässiger Betriebe
- 7) Meinungen persönlich bekannter Privatpersonen

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).

8) Vermutung, wie Behörden anderer Gemeinden in derselben Situation entscheiden würden.

Im Hinblick auf eine vereinfachte intervallskalierte Analyse wurde den drei wichtigsten Kriterien der Wert 100 den drei unwichtigsten jeweils der Wert 0 zugeordnet, und den beiden nicht genannten Kriterien (die damit implizit als mittelmässig relevant beurteilt wurden) der Wert 50.

Einfache Mittelwertvergleiche machen deutlich, dass Präsidenten wie auch die gewöhnlichen Ratsmitglieder (beiderlei Geschlechts) der „eigenen Überzeugung“ den höchsten Rang einräumen (Tab. 11.1). Dies mag darauf hindeuten, dass die Mandatsträger tatsächlich hinreichende Spielräume für autonom bestimmte Entscheidungen sehen, oder dass sie - im Sinne „sozialer Erwünschtheit“ - gern den Eindruck vermitteln möchten, sich in ihrem Handeln nicht von äusseren Anpassungszwängen und Subordinationen fremdbestimmen zu lassen

An zweiter Stelle folgt dicht darauf die „Mehrheitsmeinung der Bevölkerung“, die bezeichnenderweise vor allem bei Gemeindepräsidenten (die sich dank ihrer integrativenpolitischen Führungsfunktion keine Parteilichkeit leisten können) im Vordergrund steht. Auf dem dritten Platz stehen die „Meinungen in der Exekutive“: d. h. die Positionen anderer Mitglieder, die im Interesse konkordanter überparteilicher Entscheidungsfindung im eigenen Kalkül mitberücksichtigt werden müssen. Noch deutlicher sind es hier wiederum die Präsidenten, die – im Sinne ihrer Vermittlungsaufgabe als „primus inter pares“ – diesem Kriterium mehr Gewicht beimessen. Bei den übrigen Mitgliedern sind die Frauen offensichtlich etwas stärker als ihre männlichen Kollegen motiviert, sich vom horizontalen Einflussfeld des Ratskollegiums bestimmen zu lassen.

Tabelle 11.1: Durchschnittliche Bewertung verschiedener Orientierungskriterien: nach Geschlecht und Status innerhalb der Exekutive (Werte: 0, 50 oder 100).

Orientierungskriterien:	Präsidenten		Gewöhnliche Mitglieder	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Eigene Überzeugung	81	84	83	84
Mehrheitsmeinung der Bevölkerung	83	79	77	77
Meinungen in der Exekutive	81	80	74	70**
Meinung ortsansässige Betriebe	49	48	47	51**
Meinung lokaler Vereine und Verbände	43	41	42	41
Meinung der Behörden anderer Gemeinden	38	32	40	33**
Meinung der politischen Partei	27	26	36	33**
Meinung wichtiger Privatpersonen	13	16	15	18**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (jeweils im Vergleich zwischen Männern und Frauen)

Diese drei vorrangigen, in der offiziellen politischen Kultur hoch legitimierten Entscheidungskriterien sind durch eine gewaltige Kluft von 30 Prozentpunkten von all jenen anderen Orientierungen getrennt, die – da sie auf partikuläre Interessen zum Inhalt haben – grundsätzlich weniger Legitimation geniessen. Dabei rangiert die Rücksichtnahme auf lokale Wirtschaftsinteressen – die bei männlichen Ressortvorstehern besonders ausgeprägt ist – klar vor den Interessen örtlicher Vereine und Verbände, und die (vor allem bei Frauen ausgeprägte) Orientierung an den Meinungspositionen anderer Gemeinden folgt – wiederum deutlich davon abgehoben – auf Rang sechs. Überraschend – und zum Teil natürlich durch die grosse Zahl der Parteilosen be-

dingt – ist das Ergebnis, dass die „Meinung der politischen Partei“ noch weiter hinten auf dem siebten Platze rangiert. Die besonders niedrigen Werte bei den Präsidenten deuten darauf hin, dass sich die Gemeindevorsteher (beiderlei Geschlechts) meist als Volksvertreter mit überparteilichem Führungsauftrag sehen.

Im Folgenden soll die Frage erhellt werden, in welcher Weise die Entscheidungsorientierungen durch Parteilosigkeit oder durch die Bindung an verschiedene Parteien mitbeeinflusst werden. Als erste, trivialste Vermutung bietet sich die Hypothese an, dass Parteigebundene sehr viel stärker als Parteilose dazu tendieren, ihr Entscheidungsverhalten an einer (nämlich ihrer eigenen) politischen Gruppierung zu orientieren. Dieser Parteieinfluss dürfte mit wachsender Gemeindegrösse anwachsen, insofern die lokalen Parteisektionen an Grösse, Organisationsgrad und Finanzkraft zunehmen und dank regerer Eigenaktivität und differenzierteren Führungsorganen immer besser in der Lage sind, das Entscheidungsverhalten ihrer Repräsentanten zu überwachen und evtl. auch darauf Einfluss zu nehmen.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich zwar auch einige Parteilose an einer politischen Gruppierung (der sie de facto nahestehen, ohne ihr formell anzugehören) ausrichten; aber wie erwartet tun sie dies in viel geringerem Masse als die Vertreter der politischen Parteien. Es erstaunt nicht, dass sich Sozialdemokratische Mandatsträger weitaus stärker als bürgerliche Exekutivmitglieder an ihrer Parteigruppierung ausrichten, da linke Parteien traditionsgemäss eine klarer ausgeprägte, verbindlichere Ideologie aufrechterhalten und auf ihre Mitglieder stärkere Konformitätszwänge und Kontrollen auszuüben pflegen. An zweiter Stelle stehen eindeutig die FDP-Vertreter, die sich in Kleingemeinden vor allem gegenüber ihren SVP-Kollegen, und in grösseren Gemeinden gegenüber den Repräsentanten der CVP durch eine höhere Parteiloyalität profilieren. Wie erwartet nimmt das Gewicht der Parteiorientierung mit wachsender Einwohnerzahl der Gemeinden generell zu: allerdings mit auffälliger Ausnahme der CVP, wo in den mittleren Gemeinden offenbar die geringste Parteienbindung besteht.

Tabelle 11.2: Bedeutung des Kriteriums „Programm und Beschlüsse der politischen Partei“: nach Parteirichtung und Gemeindegrösse

Einwohnerzahl:	Parteilos	FDP	CVP	SVP	SP	Lok. Grup.	Alle Part.
-500	20	31**	38**	25**	54**	36**	29**
501-1000	18	39**	29**	32**	48**	37**	32**
1001-2000	16	40**	30**	27**	50**	37**	35**
2001-5000	18	41**	32**	41**	55**	36**	40**
5001-10000	22	45**	38**	47**	64**	53**	48**
Total	18	42**	33**	36**	58**	38**	39**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (jeweils im Vergleich zwischen Parteilosen und der entsprechenden Partei)

Weil Parteilose bei ihrer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nicht auf eine politische Gruppierung Rücksicht nehmen müssen, verfügen sie im Prinzip über mehr Spielraum, um sich an anderen Instanzen zu orientieren. Umgekehrt stehen sie wohl unter etwas grösserem Druck, sich durch Anpassung an die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung hinreichende politische Unterstützung erwerben, die sie für die Wahl benötigen. Denn da sie nicht auf die zuverlässige Unterstützung spezifischer Gruppierungen und Wählersegmente zählen können, müssen sie versuchen, sich innerhalb der gesamten Wählerschaft eine möglichst diversifizierte Basis zu sichern.

Wie aus Tabelle 11.3 ersichtlich ist, lässt sich diese Vermutung nur in bescheidenem Umfang bestätigen. Zwar liegt die Mehrheitsorientierung bei den Parteilosen in der Gesamtstichprobe signifikant höher als bei den Parteivertretern (wiederum mit Ausnahme der CVP), aber dieses Ergebnis beruht zum grossen Teil darauf, dass die Parteigebundenen bevorzugt in grösseren Gemeinden (wo die Orientierung an Bevölkerungsmehrheiten teilweise generell schwächer ausgeprägt ist) amtieren. Einzig bei den Sozialdemokraten wird der Spielraum für Mehrheitsorientierung durch die ausgeprägte Parteidisziplin (siehe oben) derart reduziert, dass sie selbst in Kleinstgemeinden signifikant niedriger als bei den Parteilosen liegt,

Tabelle 11.3: Bewertung des Kriteriums "Mehrheitsmeinung der Bevölkerung", nach Parteirichtung und Gemeindegrösse.

Einwohnerzahl	Parteilos	FDP	CVP	SVP	SP	Lok. Grup.	Alle Part.
-500	81	84	75	81	66*	76	80
501-1000	81	73*	83	79	77	72	77
1001-2000	79	76	80	78	69**	79	77
2001-5000	77	80	80	72	72	77	77
5001-10000	80	72	81	75	64*	80	73*
Total	80	76***	80	75**	69**	76*	76**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (jeweils im Vergleich zwischen Parteilosen und der entsprechenden Partei)

Analog dazu wäre zu vermuten, dass Parteilose mangels Parteienförderung um so stärker von der Unterstützung durch kommunale Vereine und Verbände abhängig sind und deshalb eher dazu neigen, sich im Amt deren Interessen zu eigen zu machen. Dieser Zusammenhang dürfte zumindest in grösseren Gemeinden deutlich hervortreten, wo solche organisierte Gruppen als Spender von Wahlkampfmitteln von Bedeutung sind. Auch diese Hypothese wird – wenn auch nur schwach – bestätigt: tatsächlich geben Parteilose der Meinung von wichtiger Vereinen und Verbänden zumindest in Gemeinden über 1000 Ew. etwas mehr Gewicht als die Vertreter der meisten politischen Parteien – erneut mit einer gewissen Ausnahme der CVP (Tab 11.4).

Tabelle 11.4: Bewertung des Kriteriums "Meinung wichtiger Vereine und Verbände", nach Parteirichtung und Gemeindegrösse

Einwohnerzahl	Parteilos	FDP	CVP	SVP	SP	Lok. Grup.	Alle Part.
-500	40	41	45	38	44	38	42
501-1000	44	43	48	37	38	42	42
1001-2000	46	36**	42	37*	34**	39	39**
2001-5000	46	37**	46	41	36**	43	40*
5001-10000	47	42	42	38	37	42	40
Total	43	38**	45	39**	37**	40	40**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (jeweils im Vergleich zwischen Parteilosen und der entsprechenden Partei)

Angesichts der bescheidenen Unterschiede wäre der Schluss allerdings weit überzogen, Parteilose würden de facto als Exponenten nichtpolitischer Interessengruppen in den Räten sitzen und den Vereinen dadurch zu bisher unerreichbarem kommunalpolitischem Einfluss verhelfen. Auch das in Kapitel 7 gefundene Ergebnis, dass Vereine nur selten parteilose Kandidaten portieren (vgl. Tab. 7.17), steht einer derartigen Auffassung entgegen. Interessant ist auch das Ergebnis, dass die Orientierung an lokalen Assoziationen – im Gegensatz zu derjenigen an Parteien – mit wachsender Gemeindegrösse keineswegs zunimmt, obwohl die Zahl und Handlungsfähigkeit derartiger Organisationen natürlich steigt. Dies impliziert, dass sich zumindest die *relativen* politischen Gewichtsverhältnisse mit wachsender Einwohnerzahl zunehmend auf die explizit für Politik zuständigen Gruppierungen (nämlich die politischen Parteien) verschieben.

Noch verfehelter wäre die Vorstellung, Parteilose würden ihr Defizit an Parteiorientierung mit umso stärkerem Eingehen auf Interessen der lokalen Wirtschaft kompensieren. Die „Meinung ortsansässiger Betriebe“ rangiert bei ihnen gar signifikant niedriger als bei den bürgerlichen Parteien – besonders der SVP, deren Vertreter vor allem in grösseren Gemeinden als „verlängerter Arm des lokalen Gewerbes“ häufig eine sehr wirtschaftsfreundliche Tätigkeit entfalten (Tab. 11.5).

Tabelle 11.5: Bewertung des Kriteriums „Meinung ortsansässiger Betriebe“, nach Parteirichtung und Gemeindegrösse.

Einwohnerzahl	Parteilos	FDP	CVP	SVP	SP	Lok. Grup.	Alle Part.
-500	45	42	53	51	38	33	45
501-1000	51	52	44	53	30**	43	51
1001-2000	52	49	51	58*	39**	46	52
2001-5000	51	53	52	62**	41**	49	51
5001-10000	54	53	53	60	39*	46	54
Total	48	52**	52*	59**	39**	45	50

* $p < .05$ ** $p < .01$ (jeweils im Vergleich zwischen Parteilosen und der entsprechenden Partei)

Angesichts dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, ob Parteilose ihre Freiheiten vielleicht überhaupt nicht durch um so stärkere Bindungen an nichtparteiliche Öffentlichkeiten und Akteure kompensieren, sondern primär dafür nutzen, um sich autonom an selbstgesetzten Werten und Zielsetzungen zu orientieren, gemäss Sherrill's Diktum *“The alternative to party politics is the politics of everyone for him- or herself.”* (Sherrill 1998).

Die Ergebnisse in Tabelle 11.6 zeigen genau das Gegenteil: es sind die *Parteigebundenen* (allen voran die Vertreter der Sozialdemokratie), die der „eigenen Überzeugung“ das höchste Gewicht beimessen – wohl deshalb, weil sie im Kontext ihrer Partei sozialisiert worden sind, bzw. bereits ihren Parteieintritt in Übereinstimmung mit ihren subjektiven Ansichten vorgenommen haben. Insofern eine derartige Koinzidenz zwischen subjektiver Meinung und Parteistandpunkten besteht, ist auch nicht verwunderlich, dass die Orientierung an inneren Gesinnungen (gleichläufig mit derjenigen an Parteimeinungen) mit zunehmender Gemeindegrösse steigt. Eine alternative Erklärung ergibt sich aus der Überlegung, dass Exekutivrollen in grossen Gemeinden mit mehr Macht und Einfluss verbunden sind und deshalb breitere Spielräume für die Entfaltung persönlicher Werte und Zielsetzungen gewähren.

Tabelle 11.6: Bedeutung des Kriteriums "eigene Überzeugungen", nach Parteirichtung und Gemeindegrösse.

	Parteilos	FDP	CVP	SVP	SP	Lok. Grup.	Alle P.
-500	77	80	83	85	85	79	81
501-1000	80	80	83	86	87	82	82
1001-2000	84	88	85	86	86	86	86
2001-5000	87	87	86	92	90	85	87
5001-10000	89	89	89	90	91	82	90
Total	80	86**	86**	87**	90**	84*	86**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (jeweils im Vergleich zwischen Parteilosen und der entsprechenden Partei)

Des weiteren könnte man argumentieren, dass Parteilose dank ihrer Freiheit von „imperativen Mandaten“ und andern externen Anpassungszwängen mehr Spielraum haben, um sich in den *behördeinternen* Meinungsbildungsprozessen flexibel zu verhalten und dadurch einen zur Konsensfindung im Kollegialgremium einen überdurchschnittlich grossen Beitrag zu leisten. Tatsächlich zeigt sich, dass sich Parteilose zumindest in kleineren Gemeinden etwas stärker als Parteigebundene von den „Meinungsverhältnissen in der Exekutive“ leiten lassen: d. h. zugunsten konsensualer Entscheidungsfindung auf fixe eigene Positionen zu verzichten (Tab 11.7).

Tabelle 11.7: Bewertung des Kriteriums "Meinungsverhältnisse in Exekutive", nach Parteirichtung und Gemeindegrösse.

Einwohnerzahl	Parteilos	FDP	CVP	SVP	SP	Lok. Grup.	Alle Part.
-500	78	74	75	73	65*	71	74**
501-1000	79	75	73*	73*	79	69*	75**
1001-2000	77	68**	72*	72	69*	70*	71**
2001-5000	72	70	73	71	67	70	71
5001-10000	66	74	69	63	64	80	69
Total	77	71**	72**	70**	67**	69**	70**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (jeweils im Vergleich zwischen Parteilosen und der entsprechenden Partei)

Schliesslich liegt die Hypothese nahe, dass Parteilose mehr freie Valenzen haben, um sich bei ihrer Entscheidungsfindung an den Meinungen *ausserkommunaler Akteure* zu orientieren. Diese Vermutung wird in Tabelle 11.8 in sehr überzeugender Weise bestätigt: indem sich die Parteilosen signifikant stärker als die Vertreter sämtlicher Parteien an den „Meinungen von Behörden anderer Gemeinden“ orientieren. Nur bei den grössten Gemeinden (wo interkommunale Orientierungen generell den niedrigsten Stellenwert besitzen) sind keine deutlichen Unterschiede mehr zu erkennen. So gibt es Raum für die Vermutung, dass Parteilose dank ihrer relativ geringen intrakommunalen Einbindung besser disponiert sind, sich eine *interkommunale* Perspektive zu eigen zu machen und dadurch zu einer besseren Konvergenz und Koordination ihrer Gemeinde mit anderen Gemeinden einen Beitrag zu leisten. Sie kontrastieren damit mit den Partei-

vertretern, die dank ihrer Einbindung in Kantons- und Bundesparteien umso mehr disponiert (ja verpflichtet) sind, die Gemeindepolitik mit der überlokalen Ebene zu vernetzen.

Tabelle 11.8: Bewertung des Kriteriums "Meinungen von Behörden anderer Gemeinden", nach Parteirichtung und Gemeindegrösse.

	Parteilos	FDP	CVP	SVP	SP	Lok. Grup.	Alle P.
-500	50	30**	34	35*	46	47	40**
501-1000	42	32*	31	36	30	35	34**
1001-2000	37	32	32	34	39	38	26
2001-5000	38	25**	26	21**	30*	27*	24**
5001-10000	26	22	26	16	30	24	23
Total	43	27**	28**	26**	31**	33**	29**

* $p < .05$ ** $p < .01$ (jeweils im Vergleich zwischen Parteilosen und der entsprechenden Partei)

Wie Prewitt und Eulau in einer früheren Studie festgestellt haben, hängen die Entscheidungsorientierungen gewählter Politiker eng mit den Bedingungen zusammen, unter denen sie ihr Amt erworben haben (bzw. ihre zukünftige Wiederwahl sichern können). So wird jemand, der sich in dichter Konkurrenz mit anderen Kandidaten behaupten muss, sich gegenüber der Wählerschaft und verschiedenen (für seine Wahlunterstützung bedeutsamen) relevanten Interessengruppen logischerweise „responsiver“ verhalten als jemand, der keine Wahlkonkurrenz zu befürchten hat und deshalb mehr Spielraum sieht, um sich an eigenen Überzeugungen zu orientieren (Prewitt/Eulau 1969). Im vorliegenden Fall stellt sich heraus, dass zwischen Wahlbedingungen und Orientierungskriterien kaum signifikante Beziehungen bestehen (Tab 11.9).

Tabelle 11.9: Bewertung der Kriterien „Meinung der politischen Partei“ und „Meinungen in der Exekutive“: nach Modus und Ergebnis der Wahl und Gemeindegrösse

Orientierung bei polit. Entscheidungen:		Gemeindegrösse					
		-2000		2001-5000		5001-10000	
	Konkurrenzwahl	Pgeb	Plos	Pgeb	Plos	Pgeb	Plos
Meinung der Politischen Partei	Ja, knappe Wahl	38	17	50	20	58	28
	Ja, klare Wahl	33	18	39	16	48	16
	Nein	30	19	35	20	51	32
	F-Test (sign.)	.004	.392	.000	.459	.002	.102
Meinungen in der Exekutive	Ja, knappe Wahl	68	81	69	65	62	50
	Ja, klare Wahl	71	79	70	71	67	70
	Nein	75	77	74	76	68	68
	F-Test (sign.)	.005	.315	.150	.337	.133	.495

Die einzigen Ausnahmen bestehen darin, dass sich parteigebundene Exekutivmitglieder

- stärker an ihrer politischen Partei orientieren,
- weniger Gewicht auf die Meinung anderer Exekutivmitglieder legen,

wenn sie eine Konkurrenzwahl (vor allem eine mit knappem Ausgang) zu bestehen hatten. Die letztere Beziehung erreicht allerdings nur in kleinen Gemeinden statistische Signifikanz.

Die Erklärung dafür liegt wohl darin, dass sie unter solchen Konkurrenzbedingungen stärker von der vollen Unterstützung der Partei abhängig sind: so dass sie in prononciertem Sinne als Parteirepräsentanten ins Exekutivgremium einziehen und dort auch wenig bereit sind, sich dort (gegenüber Vertretern anderer Parteien) konzilient und kompromissbereit zu verhalten. Als alternative Erklärungsvariante ist allerdings zu bedenken, dass Konkurrenzursachen nicht die *Ursache*, sondern die *Folge* einer stark parteipolitisch geprägten Kommunalpolitik sein können: d. h. einer Konstellation, die dann auch in einer stark parteilichen Orientierung der gewählten Mandatsträger Ausdruck findet.

Jedenfalls ist evident, dass es nur bei Parteigebundenen, nicht aber bei Parteilosen einen Unterschied macht, ob sie ihr Amt in einer kompetitiven oder unumstrittenen Wahl erworben haben. Daraus folgt, dass Konkurrenzwahlen die Wirkung haben, die Unterschiede im Entscheidungsverhalten Parteiloser und Parteigebundener zu akzentuieren.

Während persönliche Merkmale wie Alter, Geschlecht oder Berufsstatus ohne Bedeutung sind, erweist sich das *Bildungsniveau* als eine Variable, die die Gewichtung der Entscheidungskriterien in vielfältiger und signifikanter Weise determiniert.

Tabelle 11.10: Gewichtung verschiedener Orientierungskriterien: nach Bildungsniveau der Exekutivmitglieder

Orientierungskriterien:		Obligat. Schule	Lehre	Fachdiplom	Universität	Sign. (F-Test)
Mehrheitsmeinung der Bevölkerung	Parteigeb.	76	77	78	72	.000
	Parteilos	77	80	81	79	.490
Eigene Ueberzeugung	Parteigeb.	82	81	86	92	.000
	Parteilos	68	79	80	88	.000
Meinungen in der Exekutive	Parteigeb.	74	76	71	66	.000
	Parteilos	79	80	75	77	.020
Meinung der Politischen Partei	Parteigeb.	36	37	37	43	.000
	Parteilos	23	20	17	15	.000
Meinung ortsansässiger Betriebe	Parteigeb.	51	51	53*	46	.000
	Parteilos	52	49	50	44	.006
Meinung örtlicher Vereine und Verbände	Parteigeb.	39	42	40	39	.198
	Parteilos	49	44	42	39	.002
Meinungen der Behörden anderer Gemeinden	Parteigeb.	38	31	28	27	.001
	Parteilos	44	42	46	42	.278

So sind Amtsinhaber mit Fachdiplomen und (insbesondere) Universitätszeugnissen erwartungsgemäss etwas stärker als Mandatsträger mit geringerer Ausbildung bereit, sich von ihren eigenen inneren Überzeugungen leiten zu lassen (Tab. 11.10). Vor allem bei den Parteilosen ist dieser Zusammenhang sehr ausgeprägt. Diese „Innenlenkung“ bewirkt, dass die Meinungskonstellationen in der Exekutive, die Interessen der lokalen Wirtschaft sowie (nur bei den Parteilosen) die Anliegen örtlicher Vereine und (nur bei Parteigebundenen) die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung und die Meinungen anderer Gemeinden etwas weniger berücksichtigt werden. Mit anderen Worten: das autonomere persönliche Verhalten verringert sowohl die Responsivität im vertikalen Verhältnis zu Bürgern und organisierten Gruppen wie auch die Kompromissbereitschaft im horizontalen Interaktionskontext der politischen Behörde sowie die konsensorientierte interkommunale Koordination. Keineswegs hingegen reduziert sie die Parteiloyalität, sind doch Parteigebundene mit Universitätsbildung stärker als alle anderen Bildungskategorien disponiert, sich an den Standpunkten ihrer politischen Gruppierung zu orientieren.

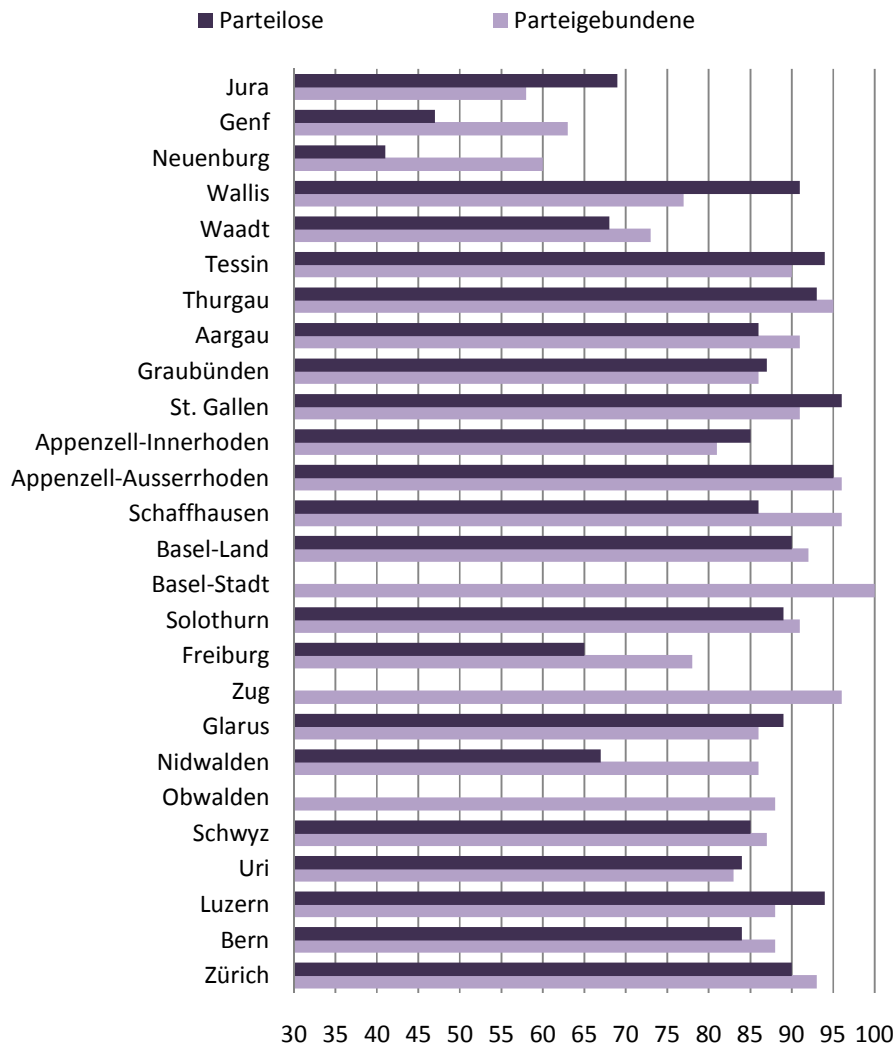
In dritter Linie findet man einen gewissen Einfluss des konfessionellen Milieus, der sich allerdings auf nur zwei der sieben Orientierungen beschränkt. So bestätigt sich die seit Durkheim und Weber so populäre These von der stärkeren „Innenlenkung“ der Protestanten insofern, als Mandatsträger in Gemeinden mit weniger als 30% Katholiken eine etwas ausgeprägtere Orientierung an „inneren Überzeugungen“ vermelden (Tab. 11.11). Statt dessen legen die Behördemitglieder in dominant katholischen Gemeinden umso mehr Gewicht auf die Anliegen örtlicher Vereine. Hierin bestätigt sich die beispielsweise von Urs Altermatt vertretene These vom „gemeinschaftsbildenden“ Charakter des Katholizismus, der gerade in der Schweiz eine durch dichte Netzwerke freiwilliger Assoziationen gekennzeichnete „Subgesellschaft“ aufgebaut hat: mit dem Zweck, seine gesellschaftliche und politische Präsenz in einer von Protestanten dominierten Eidgenossenschaft zu verstärken (vgl. Altermatt 1989; Geser 2004e).

Tabelle 11.11: Gewichtung verschiedener Orientierungskriterien: nach Prozentanteil der Katholiken an der Gemeindebevölkerung.

Orientierungskriterien:		Anteil der Katholiken in der Bevölkerung			Sign. (F-Test)
		-25%	26-75%	76%+	
Eigene Überzeugung	Parteigeb.	88	87	83	.000
	Parteilos	81	82	78	.261
Meinung örtlicher Vereine und Verbände	Parteigeb.	36	40	44	.000
	Parteilos	40	43	48	.002

Beim Vergleich der Kantone wird deutlich, dass in der deutschen und italienischen Schweiz ein fast durchgängiger Konsens besteht, dem Kriterium der „eigenen inneren Überzeugung“ ein sehr hohes Gewicht beizumessen – unabhängig davon, ob eine Parteibindung besteht. In den Westschweizer Kantonen Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura hingegen scheint diese autonome Innensteuerung eine sehr viel geringere Bedeutung zu haben. Vor allem die Parteilosen Mandatsträger in Neuenburg und Genf profilieren sich als Kommunalpolitiker, die offensichtlich eher wenig Wert auf selbstbestimmtes Entscheidungshandeln legen (Figur 11.1).

Figur 11.1: Gewicht des Kriteriums "eigene Überzeugungen" bei politischen Entscheidungen: nach Kantonen

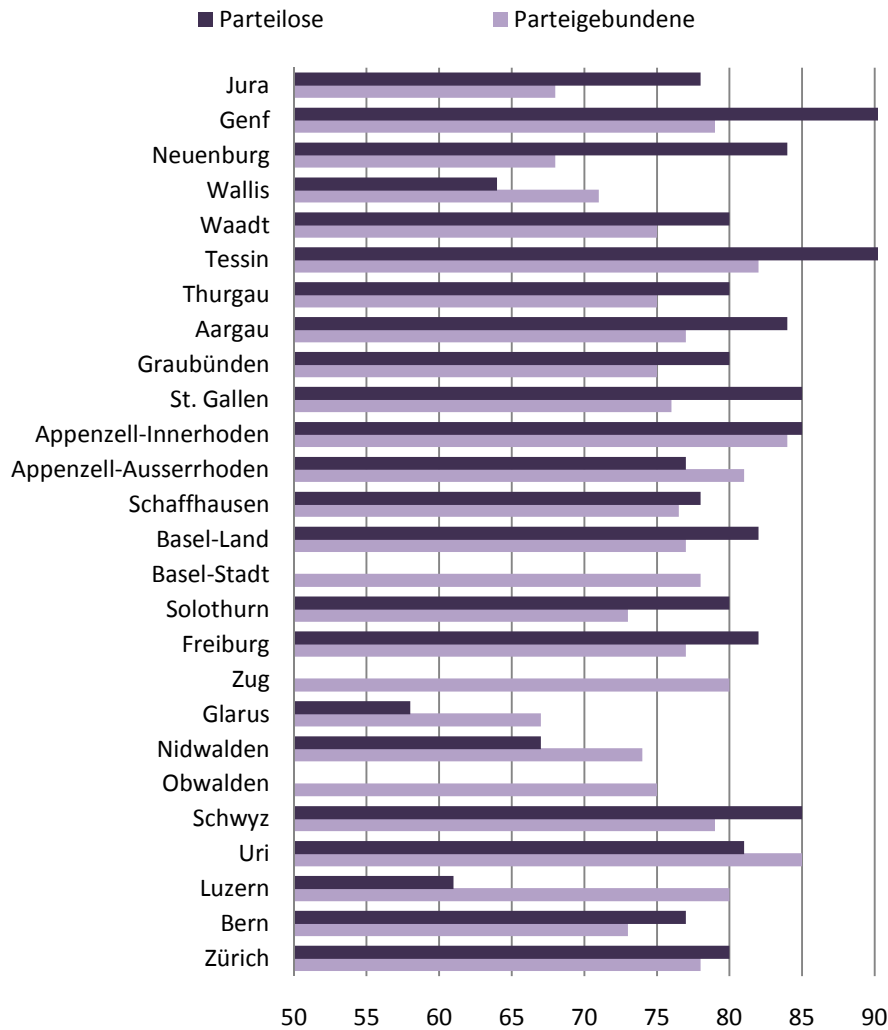


Zumindest in Genf und Neuenburg scheinen die Parteilosen diesen Mangel an Innenlenkung durch um so stärkere Rücksicht auf die demokratischen Mehrheitsverhältnisse wettzumachen (Fig. 11.2), während im Wallis (zusammen mit Glarus und Nidwalden) auch dieses Kriterium relativ wenig Bedeutung hat. Im Einklang mit den Befunden der Tabelle sind es in einer Mehrzahl von 16 Kantonen die Parteilosen, die ihr Entscheidungsverfahren etwas stärker an plebiszitären Mehrheitsmeinungen orientieren.

Je grösser das Gewicht der Mehrheitsmeinung, desto ausgeprägter sind es vor allem die Parteilosen, die dieses Kriterium ins Zentrum stellen, während es in Kantonen mit weniger „demokratischen“ Exekutiven eher die Parteigebundenen sind, die ihm zu einer gewissen Bedeutung verhelfen. Mit andern Worten: Die Bindung an eine politische Partei scheint mit einem relativ

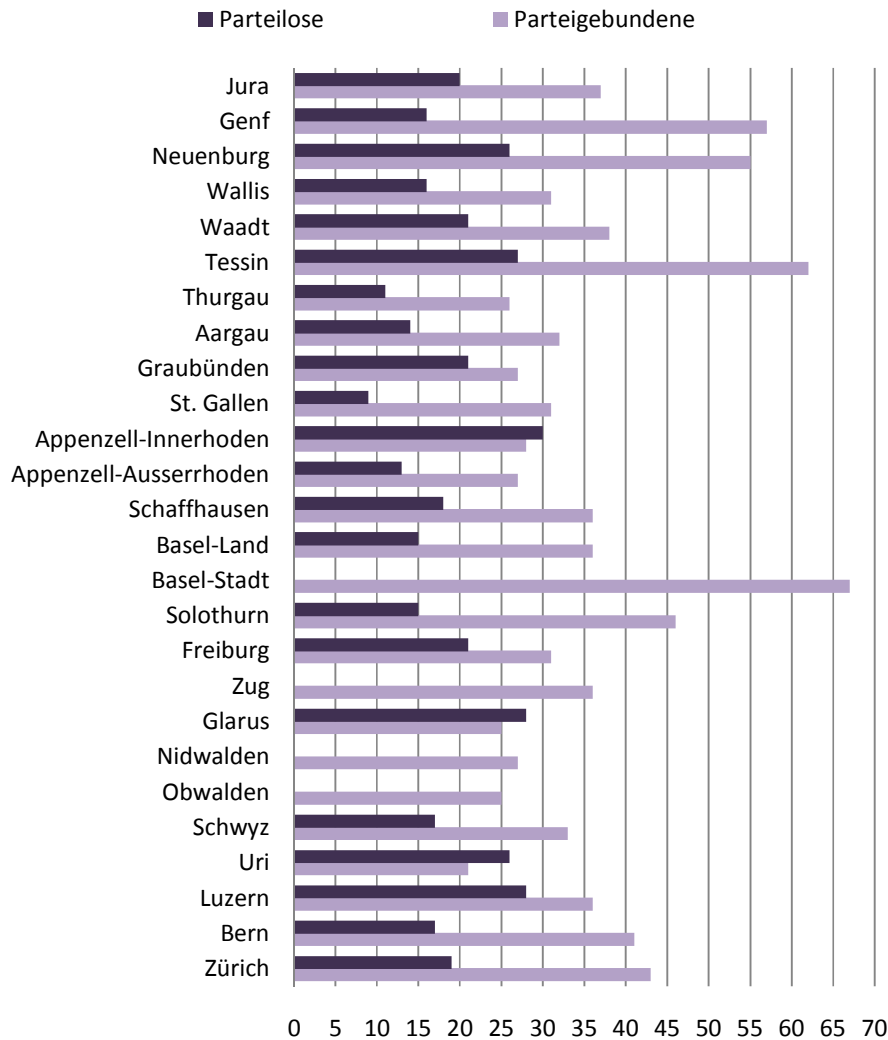
gleichmässigen Niveau an Mehrheitsorientierung einherzugehen, während Parteilose auf einem sehr viel breiteren Spektrum streuen.

Figur 11.2: Gewicht des Kriteriums "Mehrheitsmeinung der Bevölkerung" bei politischen Entscheidungen: nach Kantonen



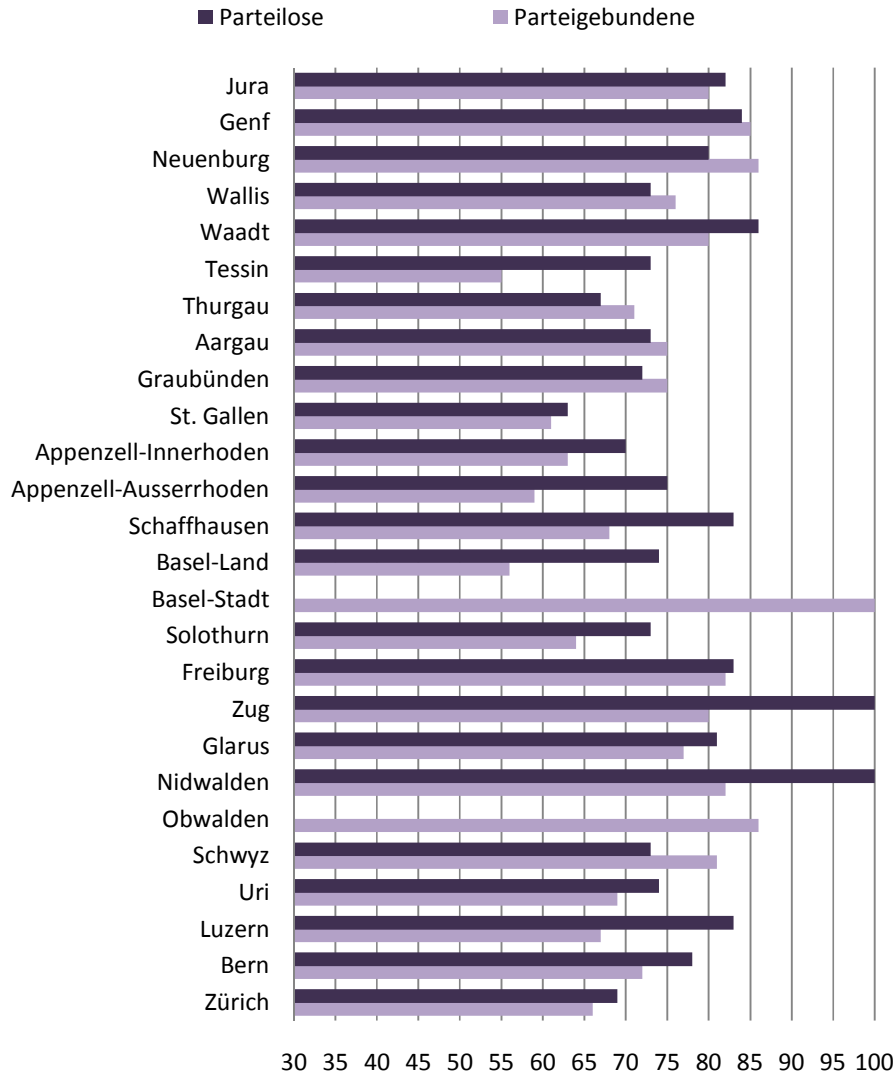
Die einer Partei angehörige Mandatsträger verschiedener Kantone unterscheiden sich dramatisch im Ausmass, in dem sie sich die *Positionen ihrer politischen Gruppierung* in ihr Entscheidungshandeln einbeziehen (Figur 11.3). Überdurchschnittliche Loyalitäten finden sich eher im Westen und Süden (d. h. in den Kantonen Basel-Stadt, Solothurn, Tessin, Neuenburg und Genf,), besonders niedrige Werte in kleinen Innerschweizer Ständen und östlichen Regionen (Thurgau, Graubünden und Appenzell).

Figur 11.3: Gewicht des Kriteriums "Meinungen der Partei" bei politischen Entscheidungen: nach Kantonen



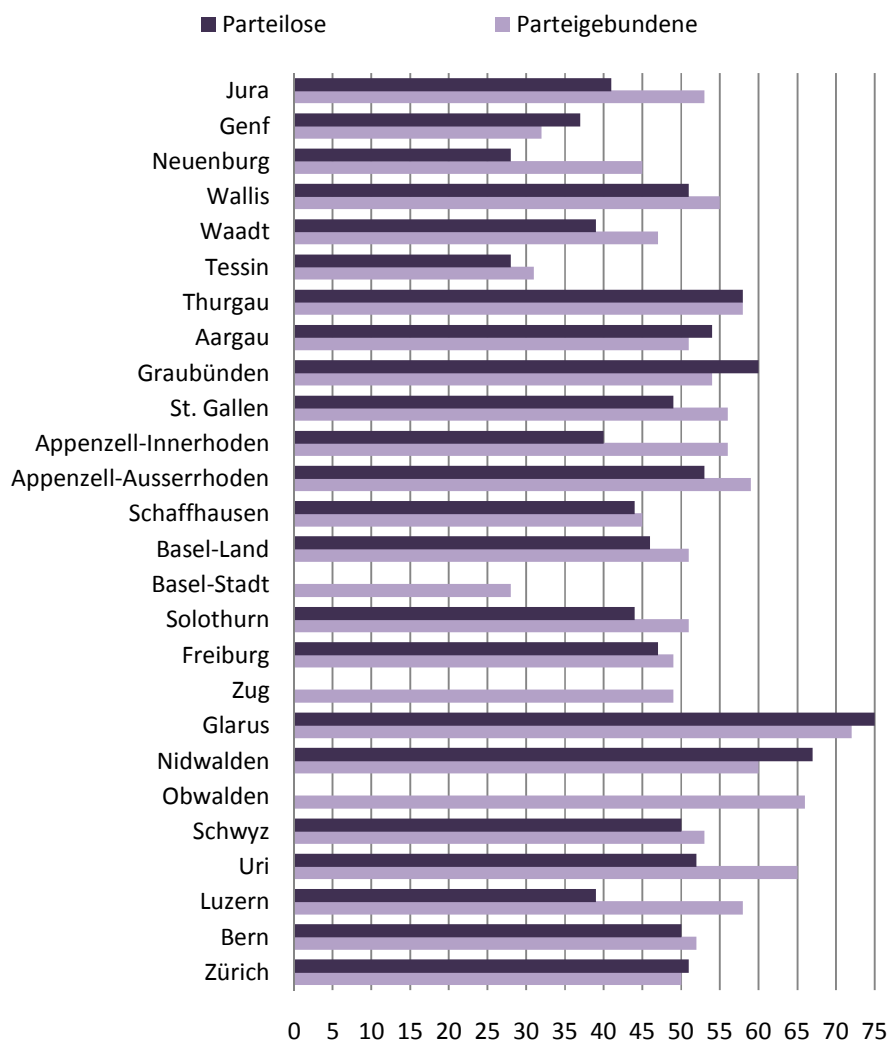
Die Bindung an eine politische Partei ist in zahlreichen, aber wie weitem nicht allen Kantonen mit einer reduzierten *Orientierung an den eigenen Ratskollegen* verbunden. Sowohl in der Romandie wie in der Ostschweiz überwiegen die Kantone, bei denen zwischen Parteigebundenen und Parteilosen keine deutlichen Unterschiede bestehen (Figur 11.4). Generell scheint die Ausrichtung am Ratskollegium einheitlicheren Normen als beispielsweise die Parteiorientierung oder die Gewichtung der demokratischen Mehrheitsmeinung zu folgen.

Figur 11.4: Gewicht des Kriteriums "Meinungen in der Exekutive" bei politischen Entscheidungen: nach Kantonen



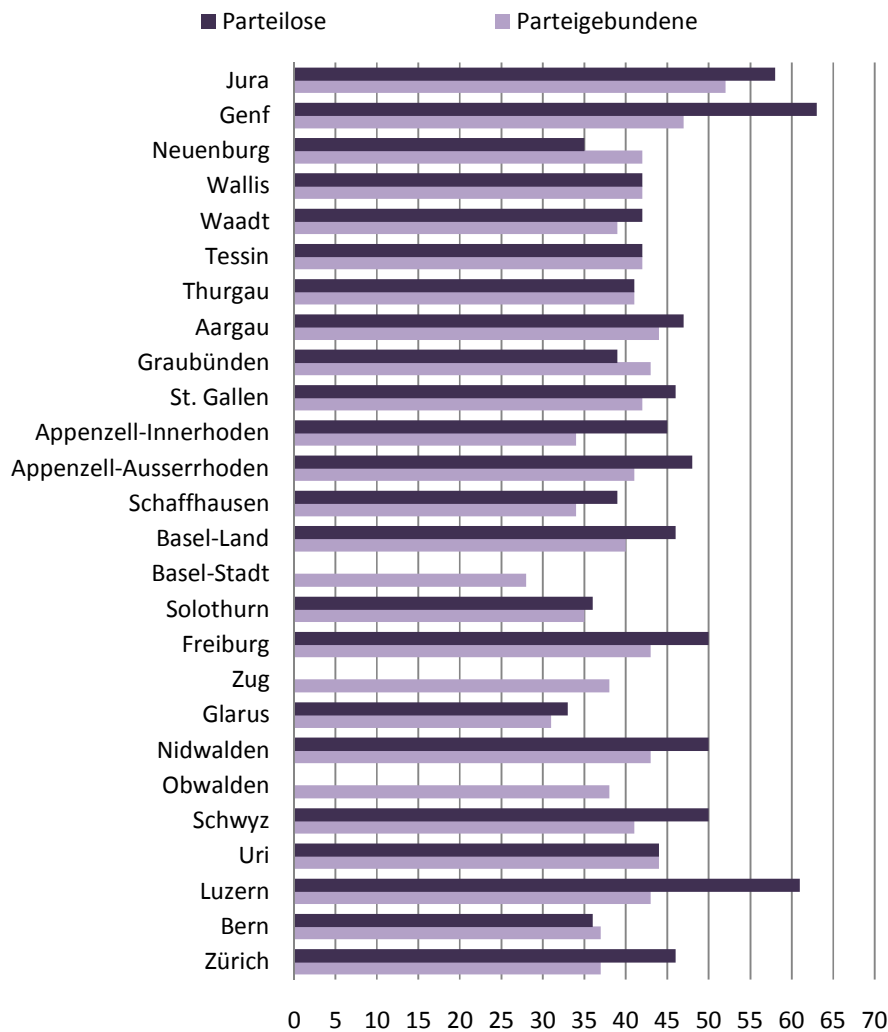
Ganz im Sinne von Tab. 11.5 zeigt sich in Figur 11.5, dass sich Parteigebundene und Parteilose bezüglich des Grades, in dem sie sich an *lokalen Wirtschaftsinteressen* orientieren, in den meisten Kantonen kaum voneinander unterscheiden. Die generell etwas stärkere ökonomische Orientierung der Parteirepräsentanten kommt vor allem in Jura und Neuenburg zum Ausdruck, aber auch in einigen wenigen (meist kleineren) Kantonen im deutschen Sprachraum: z. B. Uri, Appenzell und Luzern. Absolut betrachtet herrscht die stärkste lokale Wirtschaftsorientierung in Regionen mit einer noch traditionell verfassten ländlich-industriellen Wirtschaft (vor allem Glarus, Obwalden und Nidwalden, -Appenzell-Innerrhoden und Thurgau) vor, während sich in modernen urbanen Kantonen wie Basel-Stadt oder Genf erwartungsgemäss weniger dominiert.

Figur 11.5: Gewicht des Kriteriums "Interessen ortsansässiger Betriebe" bei politischen Entscheidungen: nach Kantonen



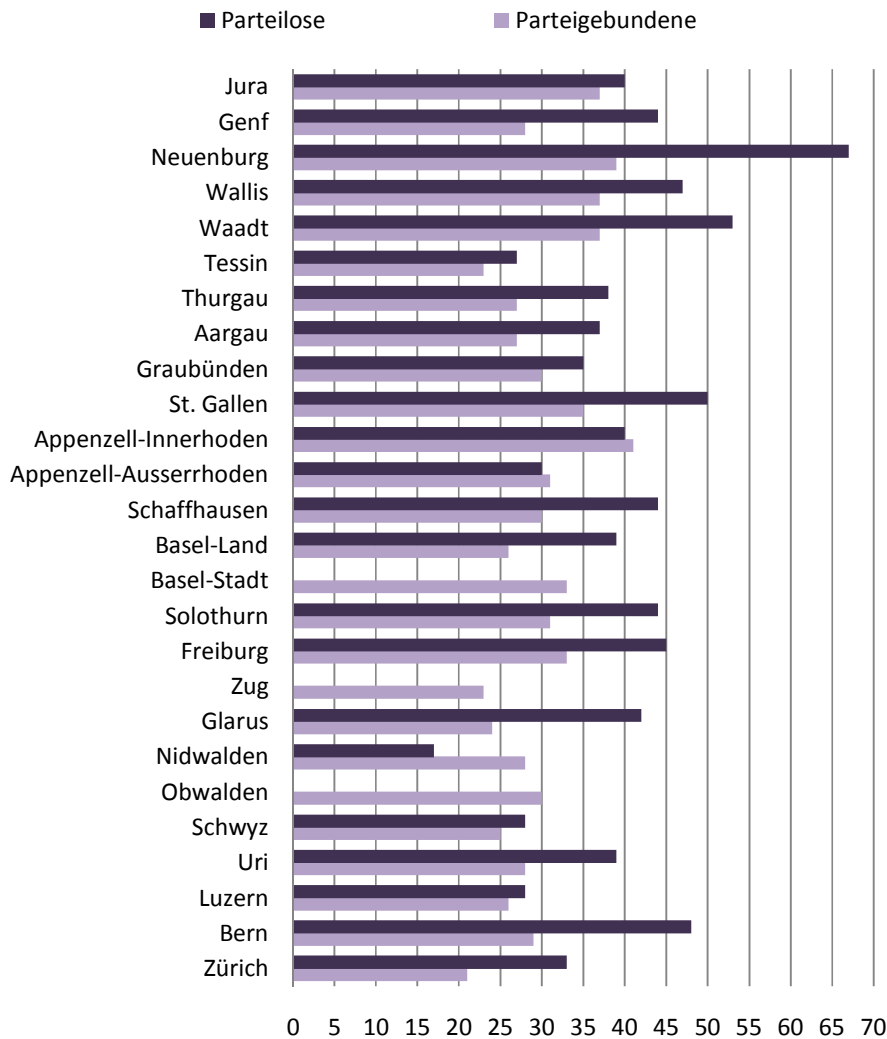
Im Vergleich zum stark schwankenden Gewicht von Wirtschaftsinteressen haben die Anliegen der *Vereine und Verbände* überall in der Schweiz ein sehr ähnliches Gewicht: mit auffälliger Ausnahme der Kantone Genf und Jura (und teilweise auch Luzern), wo vor allem die Parteilosen häufiger als anderswo die Position von „Vereinsrepräsentanten“ usurpieren (Figur 11.6). Auch in zahlreichen anderen Kantons tendieren Parteilose stärker als Parteigebundene dazu, Vereinsinteressen artikulieren: so dass Vereine zumindest in diesen Regionen darauf hoffen können, mit wachsendem Anteil parteiungebundener Exekutivmitglieder vielleicht auf etwas mehr kommunalpolitischen Einfluss zu gewinnen.

Figur 11.6: Gewicht des Kriteriums "Meinungen wichtiger Vereine und Verbände" bei politischen Entscheidungen: nach Kantonen



In nicht weniger als 20 Kantonen sind es schliesslich eindeutig die Parteilosen, die die ihr Entscheidungshandeln häufiger an interkommunalen Erwägungen (d. h. an den Meinungen ihrer Ratskollegen in anderen Gemeinden) orientieren (Figur 11.7).

Figur 11.7: Gewicht des Kriteriums "Meinungen der Behörden anderer Gemeinden" bei politischen Entscheidungen": nach Kantonen



Bezeichnenderweise sind derartige Ausrichtungen in der Westschweiz besonders ausgeprägt, wo zentralistisch strukturierte Kantone den interkommunalen Austausch fördern und durch ihre kantonalen Vorgaben die Voraussetzungen für Harmonisierungen und Vereinheitlichen verbessern. Sie kontrastieren damit vor allem mit dem Tessin und manchen Deutschschweizer Kantonen (vor allem in der Zentralschweiz), wo die starken Traditionen der Gemeindedemokratie (und -autonomie) dazu führen, dass jede Kommune hinreichend mit sich selbst beschäftigt ist und

den Exekutivmitgliedern infolge der starken Inanspruchnahme durch binnenkommunale Politik nur wenig Spielraum für interkommunale Orientierungen verbleiben.

Schlussfolgerungen

Ob ein Exekutivmitglied einer politischen Partei angehört oder nicht, hat offensichtlich nur einen bescheidenen Einfluss darauf, an welchen Kriterien er sich in einem Entscheidungshandeln orientiert. Gemeinsam sind sie darin einig, vorrangig der inneren Stimme ihres Gewissens zu folgen und im übrigen auf die in der Bevölkerung sowie im eigenen Ratsgremium dominierenden Meinungen Rücksicht zu nehmen.

Die triviale Tatsache, dass die Rücksichtnahme auf eine Parteimeinung (in den meisten Fällen) völlig wegfällt, ist deshalb nicht so folgenschwer, weil auch die Parteigebundenen (mit Ausnahme der Linken) den Positionen ihrer Partei erstaunlich wenig Gewicht beimessen. Keinesfalls führt dies dazu, dass sie stärker ihren „eigenen Überzeugungen“ folgen, da sie, die sich nicht auf sicheren Parteisupport verlassen können, wohl besonders stark genötigt sind, sich durch Rücksicht auf allerlei Stimmbürger(gruppen) eine ausreichende Wahlbasis zu sichern. Welche Gruppen dies sind, ist allerdings aufgrund der vorliegenden Daten wenig ersichtlich, da Parteilose offensichtlich gerade nicht generell geneigt sind, den Anliegen des lokalen Gewerbes oder der örtlichen Vereine grössere Beachtung zu schenken. Stattdessen fällt auf, dass sie zwei Bezugsebenen stärker gewichten, die für ihre (Wieder-)Wahl wohl gerade nicht besonders entscheidend sind: ihre eigenen Ratskollegen sowie die Behörden anderer Gemeinden. Daraus darf man vorsichtig folgern, dass die Zunahme der Parteilosen die Folge haben kann, einerseits die konsensualen Entscheidungsfindung in den kommunalen Kollegialbehörden und andererseits auch die harmonische Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (z. B. im Rahmen von Zweckverbänden) positiv beeinflussen könnte.