

---

# Parteilose in der Kommunalpolitik

Eine Untersuchung bei Mitgliedern von Schweizer Gemeindeexekutiven<sup>1</sup>

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

---

## 14. Kapitel: Auswirkungen parteigebundener und parteiloser Exekutivgremien auf die Politik und Verwaltung der Gemeinde

### 14.1 Einleitung

In diesem letzten Kapitel geht es um die Frage, inwiefern die politischen Verhältnisse in einer Gemeinde dadurch beeinflusst werden, ob – bzw. in welchem Zahlenverhältnis – Parteigebundene und Parteilose im Exekutivgremium sitzen.

Die im ersten Kapitel vorgestellten theoretischen Perspektiven bieten vielerlei Ansatzpunkte, um Hypothesen über derartige Wirkungen zu formulieren.

So ist beispielsweise damit zu rechnen, dass parteigebundene Räte mit einer höheren politischen Aktivierung der Stimmbürgerschaft einhergehen, weil die politischen Parteien zumindest auf die Wahlen hin informierende und mobilisierende Tätigkeiten entfalten, und weil sie es den Bürgern leichter machen, auch ohne Kenntnis der konkreten Person eine rationale Wahl zu treffen.

*Zweitens* kann damit gerechnet werden, dass parteigebundene Gremien in der Kommunalpolitik eine höhere Legitimation besitzen und evtl. auch mehr Einfluss entfalten, weil sich die Mitglieder auf organisierte, breit anerkannte politische Kräfte abstützen können.

*Drittens* liesse sich vermuten, dass parteilose Räten – eben infolge der Absenz organisierter Gruppierungen – tendenziell in ein Machtvakuum operieren, das (je nach den gegebenen soziostrukturellen und kulturellen Verhältnissen) durch Einflussnahmen aus dem nichtpolitischen Raum (z. B. durch Vereine, Wirtschaftskreise oder spontane Protestgruppen) aufgefüllt werden mag. Umgekehrt wäre allerdings auch denkbar, dass parteilose Gremien mit mehr Durchschlagskraft regieren, weil sie nicht durch die in der Schweiz heute übliche Parteienpolarisierung paralytisiert und deshalb besser in der Lage sind, mit relativ geringem Sitzungsaufwand speditive und konsensuale Entscheidungen zu generieren. Diese Hypothese wird durch die im Kapitel 11 gefundene Regularität unterstützt, dass Parteilose dank ihrer fehlenden „vertikalen“ Parteibindung freier fühlen, um sich „horizontal“ an der Meinung ihrer Ratskollegen zu orientieren (Tab. 11.7).

*Viertens* darf aus diesem selben Grund auch damit gerechnet werden, dass sich parteilose Gremien gegenüber interkommunaler Kooperation etwas offener verhalten – da ihre Mitglieder ihre fehlenden Bindungen nach innen offenbar auch ausnutzen, um sich in ihrem Entscheidungsverhalten stärker an der Meinung der Räte anderer Gemeinden zu orientieren (Tab. 11.8).

---

<sup>1</sup> 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).

*Fünftens* ist zu erwarten, dass auch aus den tendenziell höheren Vorqualifikationen (Kap. 7) und politischen Motivationen (Kap 8), die Parteigebundene ins Amt mitbringen, verschiedene Auswirkungen entstehen: etwa in dem Sinne, dass sie ihre politischen Ziele – beispielsweise im Hinblick auf einen guten Zustand der öffentlichen Finanzen - wirkungsvoller realisieren, oder dass das Ratsgremium dank seiner hochkarätigeren Besetzung über mehr kommunalpolitische Autorität verfügt.

Und schliesslich ist *sechstens* zu vermuten, dass parteigebundene Exekutivgremien erfolgreicher darin sind, die kommunale Politik mit der überlokalen Ebene (sprich: dem Kanton) zu verbinden, weil sie durch ihre Parteizugehörigkeit automatisch in einen überlokalen Kontext des politischen Diskurses und Handelns eingebettet sind.

Solche und ähnliche Kausalanalysen stossen allerdings auf das Problem, dass langfristige diachrone Studien nötig wären, um den zum Teil wohl sehr beträchtlichen time lags, die zwischen der Konstituierung eines Gremiums und dem von ihm ausgelösten politischen Wirkungen bestehen, Rechnung zu tragen.

## 14.2. Häufigkeit parteigebundener, gemischter und parteiloser Exekutivgremien

In der gesamtschweizerischen Gemeindeumfrage von 2005 wurden die Gemeindeglieder aufgefordert, die Zahl parteigebundener und parteiloser Räte im Exekutivgremium zu nennen. Auf diesem Wege konnten zuverlässige Angaben über immerhin 2130 Gemeinden gewonnen werden. Aus Tabelle 14.1 geht hervor, dass weitaus die meisten Gemeinden (75.4%) entweder über eine in vollem Umfang parteigebundene (57%) oder eine zu 100% parteilose (18.4%) Exekutive verfügen, wobei die letzteren in Gemeinden über 2000 Einwohnern kaum mehr in Erscheinung treten.

**Tabelle 14.1: Häufigkeit von Gemeinden mit verschiedenem Anteil an Parteilosen in der Exekutive (2005).**

	Einwohnerzahl der Gemeinde						Total
	bis 500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5-10000	10001+	
<b>0</b>	315	208	238	271	112	70	1214 (57.0%)
<b>1-20%</b>	12	21	52	55	22	15	177 (8.3%)
<b>21-40%</b>	13	29	33	6	6	3	119 (5.8%)
<b>41-60%</b>	35	39	28	19	5	2	128 (6.0%)
<b>61-80%</b>	36	26	17	6	0	0	85 (4.0%)
<b>81-99%</b>	1	7	4	3	0	0	15 (0.6%)
<b>100%</b>	253	95	36	8	0	0	392 (18.4%)

Bei den übrigen Fällen handelt es sich vorwiegend um Gremien, in denen mehr als 40% der Mitglieder als Parteivertreter amtieren. (Der zunehmende Trend zu parteiloser kommunaler Exekutivtätigkeit wird darin deutlich, dass in einer früheren Umfrage von 1994 noch 74% der Räte ausschliesslich über parteigebundene (und nur 12% über ausschliesslich parteilose) Mandatsträger verfügten). Aus Gründen der Fallzahl liegt es deshalb bei den nachfolgenden multivaria-

ten Analysen nahe, alle „hybriden“ Gremien, in denen gleichzeitig Parteilose und Parteigebundene sitzen, zu nur zwei intermediären Kategorien (1-40% und 41-99%) zu aggregieren.

### 14.3 Einfluss auf die Wahlbeteiligung in der Gemeinde

Aus mehreren Gründen darf damit gerechnet werden, dass in Gemeinden, deren Exekutivmitglieder als Mandatsträger politischer Parteien amtieren, eine höhere Wahlbeteiligung besteht:

*Erstens* tragen die Parteien zur allgemeinen politischen Mobilisierung der Bevölkerung bei, indem sie Wahlkampagnen für ihre Kandidaten führen. Dieser Effekt dürfte allerdings eher in grösseren gemeinden spürbar sein, wo die Parteien für derartige Aktivitäten über hinreichende organisatorische, personelle und finanzielle Mittel verfügen.

*Zweitens* vereinfachen die Parteien die Wahlentscheidung: indem sich viele Stimmbürger auch zur Wahl von Kandidaten in der Lage fühlen, die sie nicht persönlich kennen: einfach aufgrund der Tatsache, dass sie einer ihnen ideologisch nahestehenden Parteigruppierung angehören. Demgegenüber wird die Wahlteilnahme im Falle Parteiloser wohl eher davon abhängen, dass man den Kandidaten entweder persönlich kennt und beurteilen kann, oder dass seine Person hinreichend über die Medien (z. B. die lokale Presse) vermittelt wird.

Und *drittens* wirkt für die Wähler motivierend, dass parteigebundene Kandidaten durch ihre Bindung an spezifische politische Ideologien und Programme ein im voraus relativ gut berechenbares politisches Verhalten aufweisen: im Gegensatz zu Parteilosen, von denen man mangels solcher Einbindungen oft nicht weiss, in welche Richtung sie sich nach erfolgter Wahl bewegen.

Da sowohl die Zusammensetzung der Exekutiven wie die kommunalen Wahlbeteiligungen von zwei Surveys (1994-97/98 und 2005/05) vorliegen, besteht die willkommene Möglichkeit, die Korrelationen für zwei Zeitpunkte zu bestimmen und ihre Veränderungen über einen ca. zehnjährigen Zeitraum zu verfolgen.

**Tabelle 14.2: Stimmbeteiligung an kommunalen Wahlen (1998): nach Prozentanteil der Parteilosen in der Gemeindeexekutive 1994) und Gemeindegrösse.**

Prozentsatz Parteilose:	Einwohnerzahl der Gemeinde					
	bis 500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5-10000	über 10000
<b>0</b>	61.3	59.2	55.8	48.7	42.3	38.3
<b>1-40%</b>	52.5	44.7	42.0	39.8	38.4	41.8
<b>41-99%</b>	50.3	43.6	42.0	36.2	--	--
<b>100%</b>	55.6	49.5	45.3	36.8	--	--
<b>F-Test (sign.)</b>	5.54 (.000)	10.27 (.000)	12.02 (.000)	7.35 (.000)	1.01 (.318)	.65 (.422)
<b>N =</b>	484	284	294	233	302	74

Aus den Tabellen 14.2 und 14.3 geht hervor, dass in beiden Wahlperioden signifikant positive – und über das Zeitintervall hinweg praktisch unverändert gebliebene - Korrelationen zwischen der Wahlbeteiligung und dem Anteil parteigebundener Ratsmitglieder bestehen, Erwartungsgemäss sind sie in Kleinstgemeinden unter 500 Einwohnern (wo Parteien eine schwache und wenig es-

sentielle Rolle spielen), am geringsten, um dann in Kommunen zwischen 1000 und 2000 Einwohnern ihr Maximum zu erreichen. Unerwartet ist allerdings das – vor in Gemeinden unterhalb von 1000 Einwohnern sichtbare – Ergebnis, dass nicht bei völlig parteilosen, sondern bei gemischten Ratsgremien die niedrigste Stimmbeteiligung besteht.

**Tabelle 14.3: Stimmbeteiligung an kommunalen Wahlen (2005): nach Prozentanteil der Parteilosen in der Gemeindeexekutive (2005) und Gemeindegrösse**

Prozentsatz Parteilose:	Einwohnerzahl der Gemeinde					
	bis 500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5-10000	über 10000
0	56.0	56.1	55.0	48.8	45.2	41.6
1-40%	55.4	44.2	47.1	44.7	41.5	37.6
41-99%	41.8	41.3	34.1	40.6		
100%	50.8	47.3	41.2	38.7	--	--
F-Test (sign.)	7.89 (.000)	11.53 (.000)	27.49 (.000)	5.28 (.001)	1.55 (.216)	1.83 (.167)
N =	518	352	366	368	132	83

Diese Regularität wird in abgeschwächter Form durchaus auch in grösseren Gemeinden (2005 gar in Städten mit mehr als 10 0000 Ew.) sichtbar, wo offensichtlich auch nur die Kandidatur eines einzigen Parteilosen hinreicht, um die Wahlteilnahme um ca. vier Prozentpunkte zu verringern. Möglicherweise entsteht aus der Kombination von parteilosen und parteigebundenen Kandidaten eine Wahlsituation, die es manchen Wählern sehr schwer macht, die für eine rationale Wahlteilnahme erforderlichen Informationen zu gewinnen.

Man könnte einwenden, dass sich in solchen Korrelationen eine gegenteilige Kausalität verbirgt: in dem Sinne, dass politisch hoch aktivierte Gemeinden eher dazu tendieren, starke politische Parteien auszubilden, die dann die Bestellung der Exekutivsitze übernehmen – während inaktive Gemeinden faute de mieux häufiger auf Parteilose zurückgreifen müssen. Falls dies zutrifft, müsste der statistische Zusammenhang zwischen Wahlbeteiligung und Parteigebundenheit der Exekutive verschwinden, wenn man andere Indikatoren für diese generelle Politisiertheit (z. B. die Teilnahmequote an kantonalen und nationalen Wahlen) kontrolliert.

Tatsächlich zeigt sich, dass der von parteiloser Exekutivbesetzung ausgehende Erklärungsbeitrag stark reduziert wird, wenn diese beiden Beteiligungsraten auf überlokaler Ebene in die Regressionsgleichung einbezogen werden – hingegen kaum mehr weiter sinkt, wenn auch soziodemographische Prädiktoren mit eigenständigem Erklärungsbeitrag (Bildungsniveau und katholische Konfessionalität der Bevölkerung) mit einbezogen werden (Tab. 14.4). Die Zahl der lokalen Parteien bleibt erstaunlicherweise ohne jede Bedeutung. In derselben Tabelle wird auch sichtbar, dass der unabhängige negative Effekt der Parteilosigkeit erst deutlich sichtbar wird, wenn man die Bevölkerungsgrösse kontrolliert. In der bivariaten Analyse wird er durch die positive Korrelation neutralisiert, die dadurch entsteht, dass grössere Gemeinden – aus vielerlei anderen Gründen – gleichzeitig eine geringere Stimmbeteiligung und eine geringere Quote an parteilosen Exekutivmitgliedern besitzen.

**Tabelle 14.4: Stimmbeteiligung an kommunalen Wahlen (2005): Multivariate Regressionen**

	Modell I	Modell II	Modell III	Modell IV	Modell V
% Parteilose in Exekutive	-.07*	-.22***	-.09**	-.08**	-.07**
Gemeindegrösse		-.31***	-.12***	-.15***	-.18**
Wahlbeteiligung Kantonsebene			.56***	.56***	.51***
Wahlbeteiligung Bundesebene			.12**	.12***	.12***
Zahl lokaler Parteien				.04	.03
% Bevölk mit höherer Bildung					.09**
% Bevölk. katholisch					.14***
Kum. R2	.003	.077	.481	.481	.498
N =	868				

## 14.4 Einfluss auf die Beteiligung an der Gemeindeversammlung

Rund 78% aller kleinen und mittelgrossen Schweizer Gemeinden (bis 20 000 Ew.) sind in dem urtümlichen Sinne „direkt-demokratisch“ konstituiert, dass die legislativen Kompetenzen von der Einwohnerversammlung wahrgenommen werden. Im deutschen Sprachraum überschreitet ihr Anteil gar 35%, während in der französischen Schweiz immerhin 23% (und im Tessin gar 60%) eine parlamentarische Körperschaft („conseil communal“, bzw. „consiglio municipale“) ausgebildet haben. Zu den Folgeproblemen der Institution „Bürgerversammlung“ gehört, dass die Teilnahme freiwillig (und dementsprechend variabel) erfolgt und die Partizipationsquote – allein schon wegen des physischen Problems, hinreichend grosse Versammlungsräume zu finden – mit zunehmender Gemeindegrösse drastisch sinkt.

Im Übrigen wird die Teilnahme von vielerlei Faktoren bestimmt, die einerseits in der demographischen Zusammensetzung der stimmberechtigten Einwohnerschaft und andererseits in verschiedenen politisch-administrativen Rahmenbedingungen der Gemeinde ihre Ursache haben. Analog zu Parlamenten besteht eine zentrale Funktion der Gemeindeversammlung darin, die Arbeit der Exekutive zu kontrollieren: z. B. indem Entscheidungen beeinflusst oder korrigiert werden, damit sie der Mehrheitsmeinung im Stimmvolk entsprechen, oder indem anstelle einer allzu passiven Exekutive politische Initiativen ergriffen und Anträge eingebracht werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist damit zu rechnen, dass die Beteiligung eher niedrig liegt, wenn die Exekutive viel Legitimation und Vertrauen geniesst, hingegen ansteigt, wenn man ihrer Kompetenz und Entscheidungstätigkeit misstraut. Der erste Fall dürfte vor allem dann bestehen, wenn alle Ratsmitglieder einer Partei angehören., Nur dann nämlich kann das in der Schweiz auf allen politischen Ebenen herrschende „Konkordanzprinzip“ wirksam werden, das dafür sorgt, dass – selbst wenn formell nach dem Majorzprinzip gewählt wird – alle wichtigen politischen Kräfte in die Exekutive eingebunden werden: so dass keine grössere Opposition existiert, die mangels Repräsentation ausschliesslich auf direkt-demokratische Einflusskanäle angewiesen wäre. Der zweite Fall hingegen dürfte eher vorliegen, wenn im Rat Parteilose dominieren, die infolge ihrer mangelnden Parteibindung als unberechenbar erscheinen und von denen nicht klar ist, welche politischen Kräfte sie repräsentieren.

**Tabelle 14.5: Beteiligungsrate an der Einwohnerversammlung (1997): nach Prozentanteil der Parteilosen in der Gemeindeexekutive und Gemeindegrösse (1994) (Prozentwerte)**

Prozent Parteilose	bis 500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5-10000	über 10000
<b>0</b>	28.2	21.1	15.4	11.3	6.9	9.2
<b>1-40%</b>	22.5	20.8	12.0	10.8	6.9	8.9
<b>41-99%</b>	27.3	17.4	13.9	13.1		
<b>100%</b>	30.9	22.3	30.7	20.6		
<b>F-Test (sign.)</b>	3.99 (.008)	.58 (.630)	11.33 (.000)	.950 (.438)	.986 (.384)	1.64 (.208)
<b>N =</b>	528	268	266	264	88	37

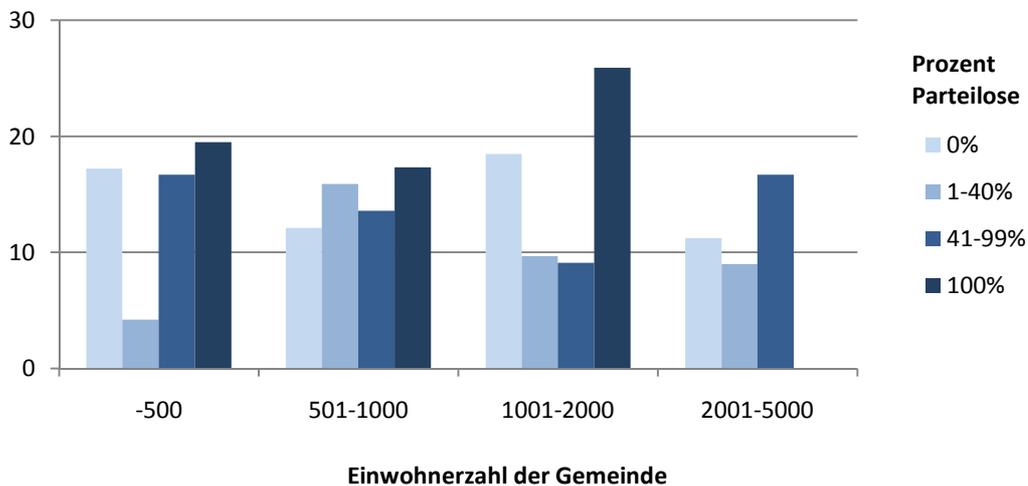
Wie aus den Tabellen 14.5 und 14.6 hervorgeht, ist die Teilnahmequote an der Einwohnerversammlung (im diametralen Gegensatz zur Wahlbeteiligung) in den meisten Subsamples tatsächlich etwas höher, wenn sämtliche Ratsmitglieder keiner politischen Partei angehören. Beim Vergleich der beiden Zeitpunkte zeigt sich, dass zwar die Partizipation im Zeitintervall überall abgesunken ist, die mit der Parteibindung der Mandatsträger verknüpften Differenzen aber zumindest teilweise erhalten geblieben sind. Allerdings haben sich die Divergenzen tendenziell (mit Ausnahme der Gemeinden zwischen 2000 und 5000 Ew.) verringert und erreichen 2005 nur noch im Bereich zwischen 1000 und 2000 Einwohnern die Schwelle statistischer Signifikanz.

**Tabelle 14.6: Beteiligungsrate an der Einwohnerversammlung (2005): nach Prozentanteil der Parteilosen in der Gemeindeexekutive und Gemeindegrösse (Prozentwerte)**

Prozent parteilos	bis 500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5-10000	über 10000
<b>0</b>	19.7	12.9	8.1	4.5	2.6	1.4
<b>1-40%</b>	20.4	12.4	10.6	5.7	3.2	2.0
<b>41-99%</b>	19.3	13.6	8.3	5.5		
<b>100%</b>	22.3	11.3	13.1	--		
<b>F-Test (sign.)</b>	2.13 (.096)	.48 (.618)	4.83 (.003)	3.01 (.031)	2.41 (.123)	.559 (.459)
<b>(N = )</b>	423	318	297	297	108	48

In dieses Bild passt auch das Ergebnis, dass die Gemeinden mit parteilosen Gremien überdurchschnittlich häufig zu jenen gehören, in denen – abweichend vom generellen Trend – nach Aussage des Gemeindeschreibers die aktive Versammlungsteilnahme im Zeitintervall 1995-2005 zugenommen hat (Figur 14.1).

**Figur 14.1: Prozentsatz der Gemeinden, in denen die aktive Beteiligung an der Gemeindeversammlung zwischen 1995 und 2005 zugenommen hat: : nach Anteil der Parteilosen in der Exekutive ( Urteil des Gemeindeschreibers 2005).**



## 14.5 Initiative bei Verwaltungsreformen

Ungeachtet der Zusammensetzung ihres Exekutivgremiums haben in den meisten Gemeinden in den vorangegangenen Jahren im Durchschnitt mehrere Reformmassnahmen der Verwaltung stattgefunden, die sich z. B. auf Reorganisationen im Zusammenhang mit „New Public Management“ (z. B. Leistungsvereinbarungen, Globalbudgetvorgaben, Kompetenzverschiebungen an die Verwaltung), auf Veränderungen der Lohnstruktur oder auf die Zusammenarbeit mit externen, privaten Leistungsträgern beziehen. Wenn aber danach gefragt wird, von welcher Seite der Anstoss zu solchen Reformen ausgegangen ist, fällt auf, dass – zumindest bei Gemeinden über 1000 Einwohnern - in parteilosen Gremien erheblich seltener die Exekutive als Initianten in Erscheinung getreten ist. Eine Ausnahme bilden allerdings die Kleinstgemeinden (unter 500 Ew.), in denen umgekehrt die parteigebundenen Räte am wenigsten Initiative entfalten (Tab. 14.7).

**Tabelle 14.7: Prozentsatz der Gemeinden, in denen die Initiative für Verwaltungsreformen von Mitgliedern der Gemeindeexekutive ausgegangen ist: nach Prozentsatz Parteiloser in der Exekutive und Gemeindegrösse**

Prozent Parteilose	<500	501-1000	1001-2000	2001-5000
0	23	33	32	50
1-40%	41	37	40	44
41-99%	35	33	47	58
100	29	21	19	33
Chi-2 (Sign.)	6.40 (.047)	4.53 (.112)	7.36 (.030)	1.87 (.300)
N =	550	346	321	334

Diese geringere *proaktive* Reformtätigkeit mag wohl eine Folge davon sein, dass parteilose Mandatsträger im Durchschnitt über geringere politische Gestaltungsmotivationen (vgl. Kap. 8) sowie weniger Bildung

und berufliche Vorqualifikationen (vgl. Kap. 7) verfügen – und dadurch vielleicht durchaus offener dafür sind, in *reaktiver* Weise *exogenen* Reformanstössen Folge zu leisten.

## 14.6 Einfluss der Exekutive in der kommunalen Politik

Verschiedene Argumente lassen erwarten, dass Exekutiven mit parteilosen Mitgliedern weniger gut in der Lage sind, in der kommunalen Politik eine hohe Einfluss- und Autoritätsposition zu erlangen. Denn erstens sind sie im Gegensatz zu Parteigebundenen nicht in der Lage, neben ihrer Person auch die Hausmacht einer organisierten politischen Gruppierung in die Waagschale zu werfen, und zweitens hat die bisherige Analyse ergeben, dass sie im Durchschnitt politisch weniger interessiert und engagiert sind (vgl. Kap. 8) und sich eher aus Bevölkerungssegmenten mit geringerer Bildung (Kap. 6.3), Berufsqualifikation (Kap. 7.2) und politischen Vorerfahrungen (Kap. 6.8 und Kap. 7.3) rekrutieren.

Zur Analyse dieses Zusammenhangs kann auf eine Frage des Gemeindefurvey von 2005 zurückgegriffen werden, in der die Gemeindefreiber gebeten worden sind, die Einflussposition verschiedener Instanzen und Gruppierungen auf die Gemeindefepolitik (auf einer von 1- bis 7 reichenden Skala) zu charakterisieren.

Ganz im Gegensatz zu dieser Hypothese zeigt sich ein positiver kausaler Effekt der Parteilosigkeit, wenn man die Einwohnerzahl der Gemeinde und die Zahl der Parteien (zwei weitere wesentliche Determinanten) kontrolliert. Dieser Effekt bleibt auch erhalten, wenn man zusätzlich das Bildungsniveau der Bevölkerung (das mit dem Behördeneinfluss negativ assoziiert ist) in die Gleichung integriert (Tab 14.8).

**Tabelle 14.8: Einfluss der Parteibindung der Exekutivmitglieder auf die Einflussposition der Gemeindeexekutive in der kommunalen Politik: multivariate Regressionen (BETA-Koeffizienten).**

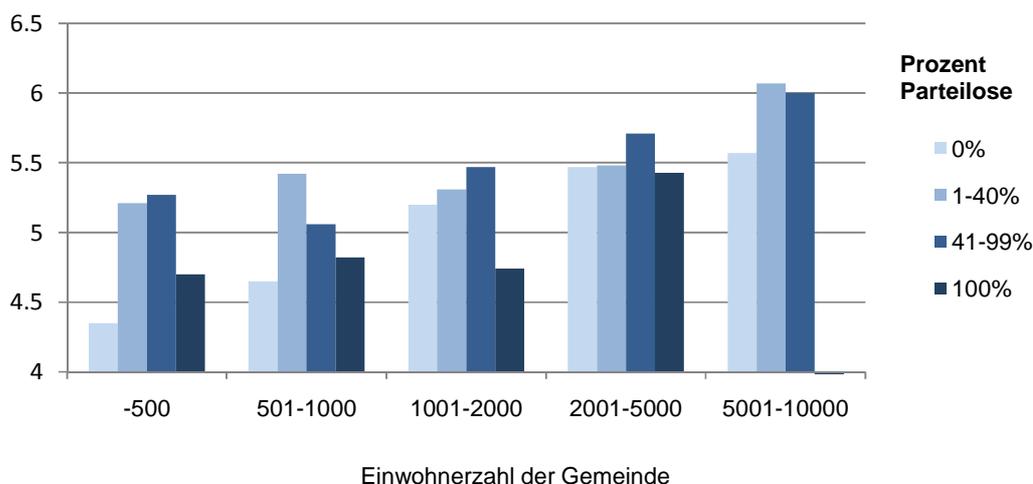
	Modell I	Modell II	Modell III	Modell IV
% Parteilose	-.078*	.04	.09*	.09*
Gemeindefrösse (ln)		.24***	.11*	.14**
Zahl lokaler Parteien			.21***	.20***
% Bevölk. mit höherer Bildung				-.12***
Kum. R2	.005	.051	.066	.079
N =	1017			

Eine getrennte Analyse der verschiedenen Gemeindefrössenklassen ergibt, dass die Autoritätsstellung überraschenderweise bei hybriden Exekutiven ihr Maximum erreicht, in der gleichzeitig parteigebundene und parteilose Mitglieder amtieren (Figur 14.2).

Die naheliegendste Deutung liegt darin, dass ein ausschliesslich von den Parteien monopolisiertes Ratsgremium dazu führt, dass primär die Parteien in der Gemeinde dominieren, während das konkordante Ratsgremium eher auf die Funktion zurückgebunden wird, als Aushandlungsort für diese Parteiinteressen zu dienen. Demgegenüber könnten Parteilose in der Lage sein, das Ratsgremium partiell aus solchen Parteibindungen zu befreien und ihm zu einer genuin-

.unabhängigen Autoritätsstellung zu verhelfen. Dieser Zusammenhang müsste sich allerdings vor allem in grösseren Gemeinden zeigen, in denen die Parteien personell und organisatorisch auch in der Lage sind, eine derartige Dominanzstellung auszuüben. Zudem wäre denkbar, dass Parteilose dem Exekutivgremium zu einer besseren Entscheidungsfähigkeit verhelfen, da sie bekanntlich dazu Meinungen, ihre eigenen Standpunkte relativ stark an der Meinung ihrer Ratskollegen zu orientieren (vgl. Kap. 11; Tab 11.7).

**Figur 14.2: Durchschnittlicher kommunalpolitischer Einfluss der Exekutive: nach Anteil der Parteilosen in der Exekutive ( Urteil des Gemeindegemeinschreibers 2005; Skala von 1-7).**



## 14.7 Einfluss der politischen Parteien in der kommunalen Politik

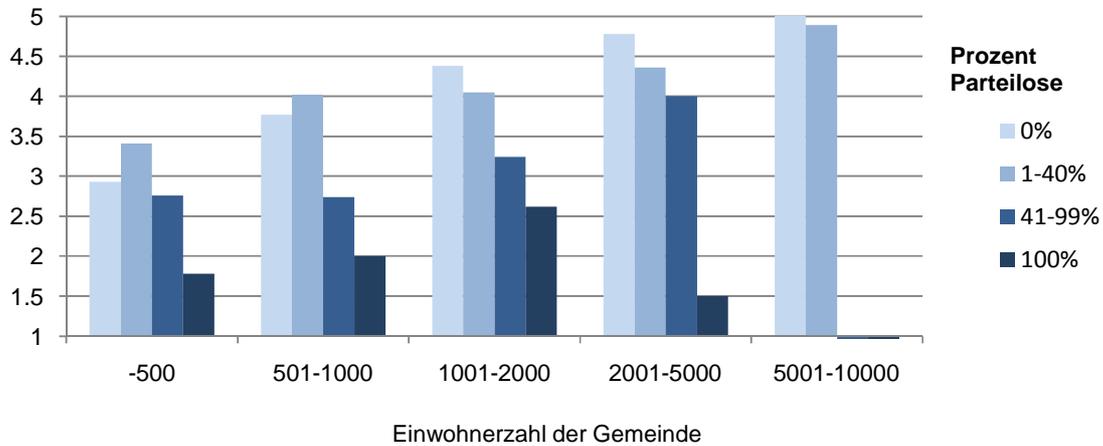
Wie erwartet zeigt sich in der multivariaten Regressionsanalyse, dass der Einfluss der Parteien – selbst wenn man ihre Anzahl kontrolliert – stark negativ mit der Parteilosenzahl im Ratsgremium korreliert (Tab 14.9).

**Tabelle 14.9 Einfluss der Parteibindung der Ratsmitglieder auf die Einflussstellung der politischen Parteien in der kommunalen Politik (multivariate Regressionsanalysen; BETA-Koeffizienten):**

	Modell I	Modell II	Modell III	Modell IV
<b>% Parteilose</b>	-.48***	-.32***	-.26***	-.26***
<b>Gemeindegrosse (ln)</b>		.40***	.21***	.23***
<b>Zahl lokaler Parteien</b>			.28***	.28***
<b>% Bevolk. mit höherer Bildung</b>				-.09**
<b>Kum. R2</b>	.233	.361	.389	.396
<b>N =</b>	712			

Ebenso wird die obige Vermutung bestätigt, dass die Parteien vor allem in grösseren Gemeinden einen maximalen Einfluss ausüben, wenn sie das Gremium monopolisieren, (Figur 14.3).

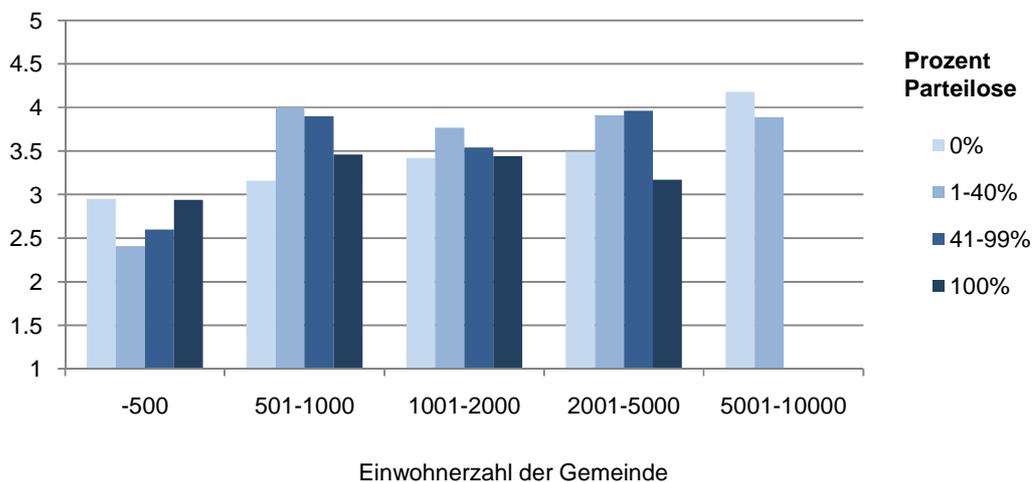
**Figur 14.3: Durchschnittlicher kommunalpolitischer Einfluss der politischen Parteien: nach Anteil der Parteilosen in der Exekutive ( Urteil des Gemeindegemeinschreibers 2005; Skala von 1-7).**



## 14.8 Einfluss der lokalen Vereine in der kommunalen Politik

Generell ist davon auszugehen, dass in parteilosen Ratsgremien durch das Zurücktreten der Parteien ein Machtvakuum erzeugt wird, das vielerlei nichtpolitischen Akteuren (z. B. freiwilligen Vereinigungen oder Wirtschaftsbetrieben) sowie auch informellen Gruppierungen eine Chance bieten kann, über die jeweils amtierenden Einzelräte auf die exekutiven Prozesse Einfluss zu nehmen.

**Figur 14.4: Durchschnittlicher kommunalpolitischer Einfluss der lokalen Vereine: nach Anteil der Parteilosen in der Exekutive (Urteil des Gemeindegemeinschreibers 2005; Skala von 1-7).**

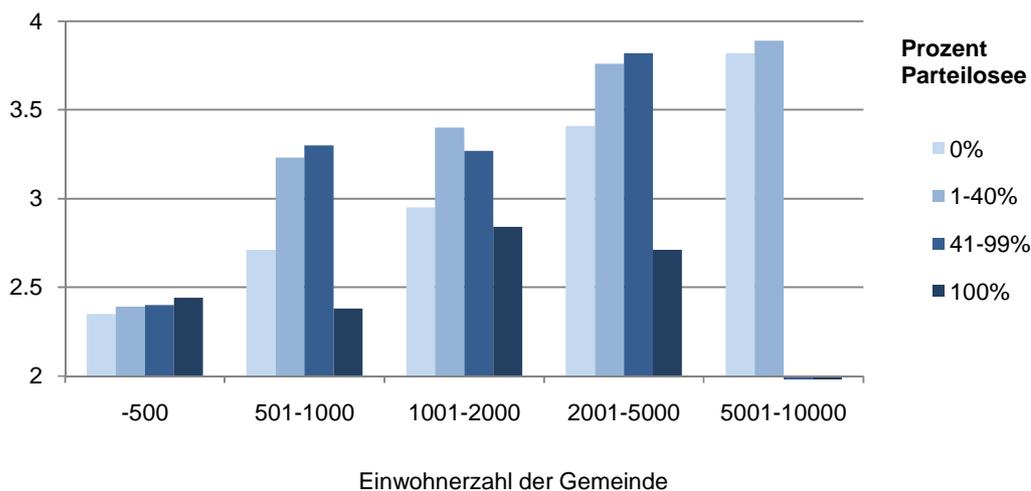


## 14.9 Einfluss des lokalen Gewerbes in der kommunalen Politik

Im Falle der Vereine darf allerdings nicht mit grösseren Machtzuwächsen gerechnet werden, weil oben (vgl. Kap. 11) festgestellt wurde, dass Parteilose ihre Freiheit gegenüber Parteipositionen meistens nicht für eine umso stärkere Orientierung an Vereinsmeinungen nutzen. Tatsächlich zeigt sich, dass kein signifikanter Zusammenhang besteht: abgesehen davon, dass – mit Ausnahme der Kleinstgemeinden – bei hybriden Gremien der grösste Vereinseinfluss besteht (Figur 14.4).

Auch die Erwartung, dass ein Teil der von den Parteien nicht ausgeübten Macht den privaten Wirtschaftskreisen zuwachsen würde, erweist sich als verfehlt. Tatsächlich hat sich bereits im Kapitel 11 gezeigt, dass es es nicht die Parteilosen, sondern eher die Vertreter wirtschaftsfreundlicher bürgerlichen Parteien sind, die dem lokalen Gewerbe zu Einfluss verhelfen: so dass Gewerbekreise auch wenig motiviert sind, Parteilose im Wahlkampf zu unterstützen (Kap. 7; Figur 7.19). Dramatischer als vermutet wird in Figur 14.5 deutlich, dass (zumindest in Gemeinden über 500 Ew.) das lokale Gewerbe die schwächste politische Stellung hat, wenn ausschliesslich parteilose Exekutivmitglieder amtieren.

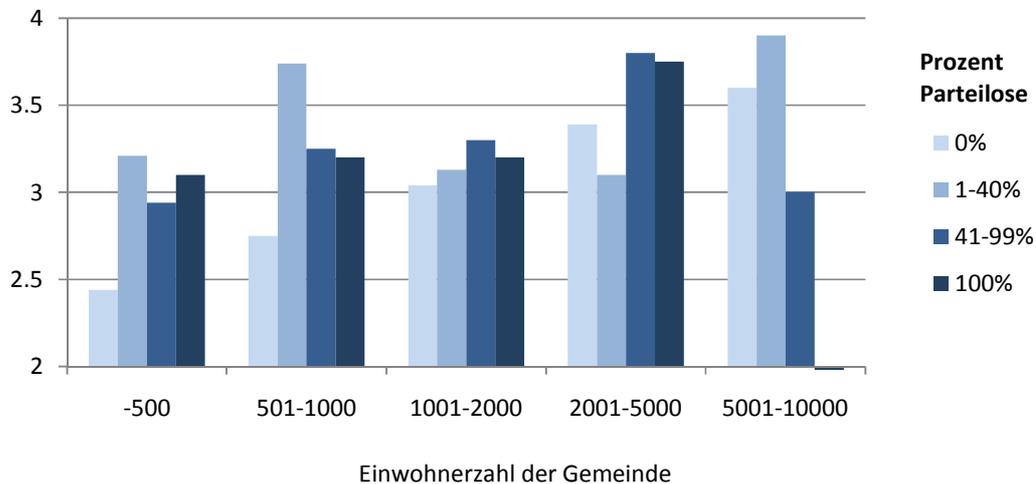
**Figur 14.5: Durchschnittlicher kommunalpolitischer Einfluss des lokalen Gewerbes: nach Anteil der Parteilosen in der Exekutive ( Urteil des Gemeindegewerbes 2005; Skala von 1-7).**



## 14.10 Einfluss spontaner Bürgergruppen auf die Gemeindepolitik

Ganz anders verhält es sich mit den spontanen Bürgergruppen, die besonders dann marginalisiert werden, wenn das Kartell der (formal organisierten) Parteien das Exekutivgremium voll dominiert (Figur 14.5). Allerdings scheint sich dieser Inhibitionseffekt in grösseren Gemeinden erheblich abzuschwächen, denn die Bedeutung solcher Spontangruppen nimmt mit mit wachsender Einwohnerzahl konsistent zu. (Figur 14.6).

**Figur 14.6: Durchschnittlicher kommunalpolitischer Einfluss der "spontanen Bürgergruppen" nach Anteil der Parteilosen in der Exekutive ( Urteil des Gemeindeschreibers 2005; Skala von 1-7).**



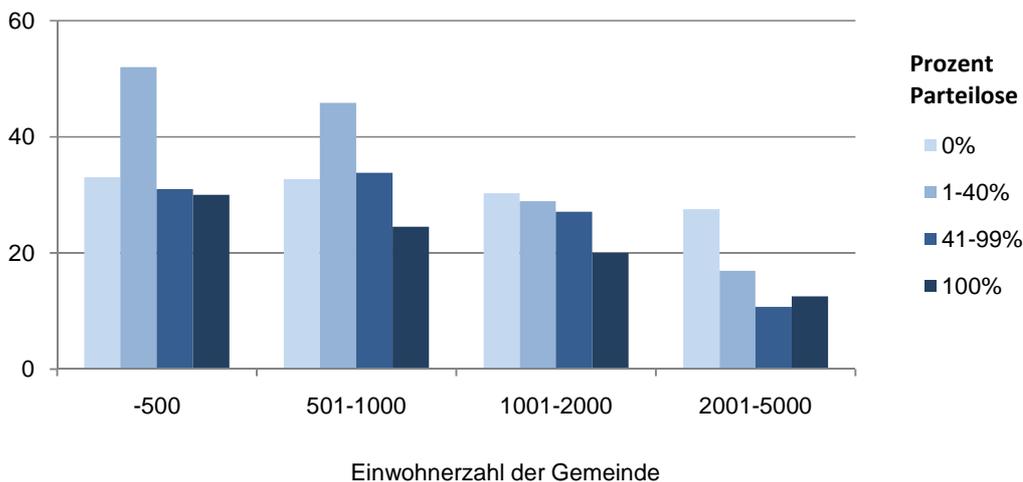
## 14.11 Verhältnis der Gemeinde zum Kanton

Bekanntlich besteht eine wichtige Funktion kommunaler Parteien darin, die örtliche Politik mit der überlokalen Ebene zu verbinden: vor allem mit der Ebene des Kantons, wo – als Folge des föderalistischen Staatsaufbaus der Schweiz - die meisten Parteiorganisationen ihren organisatorischen und politischen Schwerpunkt haben. Solche vertikalen Verknüpfungen können z. B. darin bestehen, dass die kantonalen Parteien kommunalpolitisch relevante Programminhalte oder Einzelentscheidungen vorgeben, dass Gemeinden durch Delegierte an überlokalen Parteiversammlungen teilnehmen, oder dass kommunale Amtsträger gleichzeitig auch überlokale politische Rollen (z. B. als Kantonsräte oder als Mitglieder kantonalen Beratungskommissionen) innehaben. Derartige Einbindungen gehen natürlich verloren, wenn die Exekutivmitglieder einer rein lokal organisierten politischen Gruppierung oder gar keiner Partei angehören. Dann besteht einerseits die Chance eine eigenständige kommunale Politik zu betreiben, da man weder in den Wahlkämpfen noch in der anschliessenden Amtsführung auf translokale Positionen und Parolen Rücksicht zu nehmen braucht; andererseits aber auch das Risiko, dass die Kooperation mit kantonalen Stellen (die infolge der wachsenden „vertikalen Politikverflechtung“ (Fritz Scharpf 1999) immer wichtiger wird, darunter leidet.

Mit der an den Gemeindeschreiber gerichteten Frage, ob das Verhältnis zwischen Gemeinde als Kanton aus seiner Sicht als „gut“, „eher gut“, „mittelmässig“, „eher schlecht“ oder „schlecht“ zu bezeichnen sei, wurde versucht, die Qualität dieser vertikalen Beziehung empirisch zu charakterisieren. Ganz im Sinne unserer Hypothese ergibt die Analyse, dass in Gemeinden mit rein parteilosen Exekutiven die Kategorie „gut“ am seltensten Verwendung findet (Figur 14.7). In kleinen Gemeinden sind gute Verhältnisse am häufigsten, wenn eine Minderheit des Rates keiner Partei angehört, in grösseren Gemeinden hingegen eindeutig dann, wenn die sämtliche Ratsmitglieder als Parteirepräsentanten amtieren. Offensichtlich tragen parteigebundene Räte dazu bei, dass das Verhältnis zum Kanton auch in grösseren Gemeinden eher harmonisch bleibt, in denen infolge der Vielzahl vertikal verflochtener Vollzugsaufgaben mehr potentielle Reibungsflächen als

in Kleingemeinden bestehen. So dürften Kantone wohl ein Interesse daran haben, dass vor allem in grösseren Gemeinden keine parteilosen Exekutiven bestehen.

**Figur 14.7: Prozentsatz der Gemeinden mit einem "guten" Verhältnis zum Kanton: nach Anteil der Parteilosen in der Exekutive ( Urteil des Gemeindeforschers 2005).**

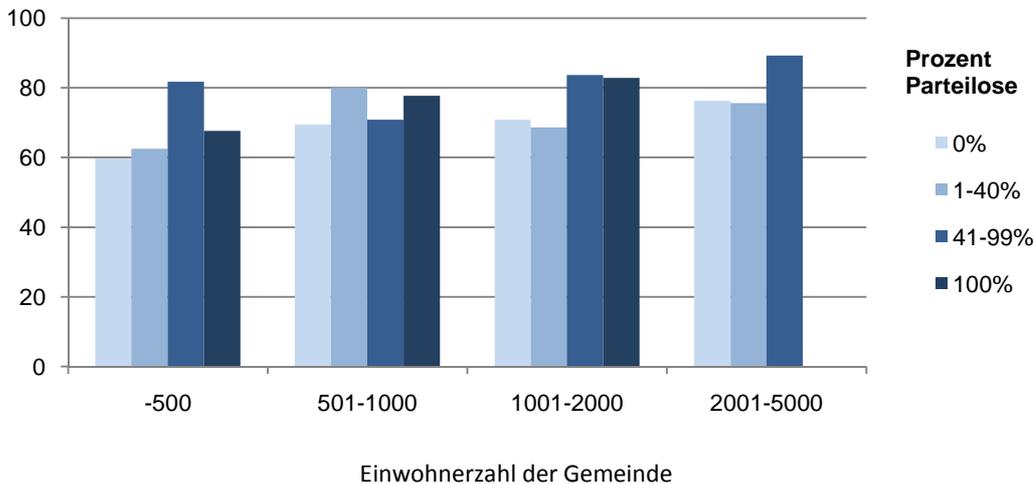


## 14.12 Veränderungen im Grad interkommunaler Kooperation

Im obigen Kapitel 11 wurde festgestellt, dass Parteilose ihre Freiheit von kollektiven Einbindungen häufig dazu nutzen, um sich in ihrer Entscheidungstätigkeit stärker an den Behörden anderer Gemeinden zu orientieren. Dies könnte bedeuten, dass sie – ganz im Gegensatz zu ihrem eher distanzierten Verhältnis zur kantonalen Ebene - stärker als Parteigebundene dazu beitragen, die Kooperation zwischen den Gemeinden zu befördern.

Zur Klärung dieses Zusammenhangs wurde an die Gemeindeforscher die Frage gestellt, ob der Grad, in dem ihre Gemeinde in interkommunale Kooperation eingebunden sei, in den letzten Jahren eine Zunahme oder Abnahme (bzw. keine Änderung) erfahren habe. Angesichts der vielfältig anwachsenden Bedürfnisse nach horizontaler Koordination und Kooperation kann nicht überraschen, dass praktisch in keinem Falle eine Abnahme, hingegen in weit über der Hälfte aller Fälle eine Zunahme angegeben wurde. In Übereinstimmung mit der Ausgangshypothese zeigt sich, dass diese Kooperation häufiger zugenommen hat, wenn die Exekutive zumindest teilweise (bzw. gänzlich) aus parteiungebundenen Amtsträgern besteht (Figur 14.8). Diese Differenzen sind sowohl bei den Kleinstgemeinden (unter 500 Einwohnern) sowie den Gemeinden zwischen 1000 und 2000 Einwohnern statistisch signifikant. Allerdings haben diese unterschiedlichen Entwicklungen bisher nicht dazu geführt, dass auch im *absoluten Niveau* dieser Kooperation (bzw. in der Zahl der Vollzugsbereiche, in denen kooperiert wird) signifikante Unterschiede bestehen.

**Figur 14.8: Prozentsatz der Gemeinden, in denen die Kooperation mit anderen Gemeinden in den letzten Jahren zugenommen hat: nach Anteil der Parteilosen in der Exekutive ( Urteil des Gemeindeschreibers 2005).**



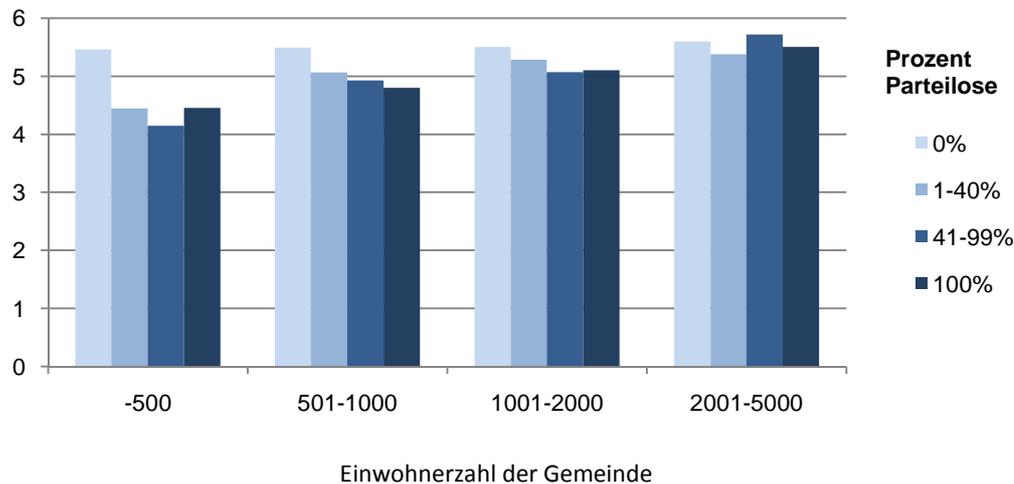
### 14.13 Inanspruchnahme privater Expertise und Dienstleistungen

Selbst in mittleren und grösseren Gemeinden ist der kommunale Verwaltungsapparat klein und mit relativ gering qualifizierten und wenig spezialisierten Beamten besetzt, die sich meist auf die unvermeidlich anfallenden Daueraufgaben konzentrieren. Andererseits entstehen z. B. im Bereich der Jugend-, Drogen-, Asylanten-, Kriminalitäts- und Umweltschutzpolitik sowie im Bau- und Planungssektor ständig wachsende Aufgaben, die nur mit dem Beizug zusätzlicher Expertise und Dienstleistungen aus dem privaten Raum bewältigt werden können. Wieviele derartige Problemfelder es gibt und wie anspruchsvoll sie sind, ist nicht objektiv vorgegeben, sondern hängt stark von der Interpretationsweise der Gemeindepolitiker ab, die sich mit ihnen auseinandersetzen haben. So ist beispielsweise die Hypothese plausibel, dass mit zunehmendem Bildungsniveau dieser Mandatsträger mehr derart private Leistungen in Anspruch genommen werden: sei es, dass Probleme differenzierter wahrgenommen werden, sei es, dass mehr Kenntnisse über verfügbare Lösungswege (und dafür kompetente Firmen oder Einzelpersonen) bestehen. Wenn dies zutrifft, müssten Exekutiven mit parteigebundenen Mitgliedern mehr private Leistungen in Anspruch nehmen, weil diese im Durchschnitt über ein höheres formales Bildungsniveau und mehr berufliche Vorqualifikationen verfügen (vgl. Kap. 6.3 und Kap 7.2).

Zur Untersuchung dieses Zusammenhangs wurden den Gemeindeschreibern 2005 eine Liste von 30 Vollzugsbereichen vorgelegt, und sie wurden um Auskunft über gebeten, in welchen dieser Felder die Gemeinde momentan regelmässig Dienstleistungen privater Firmen oder einzelner Experten in Anspruch nehme.

Tatsächlich zeigt sich zumindest in Gemeinden unterhalb von 2000 Einwohnern, dass bei völlig parteigebundenen Exekutiven die breiteste Palette derartiger Beziehungen besteht. In grösseren Gemeinden mögen objektive Sachzwänge dafür sorgen, dass in der Beizug privater Expertise manchen Bereichen – ungeachtet der Zusammensetzung der Exekutive – unvermeidlich wird – oder auch umgekehrt: dass dank dem stärkeren Ausbau des und höheren Professionalisierungsgrad des Beamtenapparats in manchen Bereichen hinreichend endogenes Wissen zur Verfügung steht (Figur 14.9).

**Figur 14.9: Zahl der Vollzugsbereiche, in denen Die Gemeinde regelmässig die Leistungen privater Büros und Experten in Anspruch nimmt( gemäss Auskunft des Gemeindeforschers 2005).**



## 14.14 Zusammenfassung

Hinsichtlich der Frage, inwiefern sich parteigebundene und parteilose Exekutivgremien in ihren Wirkungen auf die Gemeindepolitik und Gemeindeorganisation voneinander unterscheiden, sind insgesamt nur bescheidene, aber den anfänglichen Hypothesen meist gut entsprechende Ergebnisse gefunden worden. Zwar hat sich die Vermutung bestätigt, dass eine von den politischen Parteien gelenkte Rekrutierung

- einerseits die Wahlbeteiligungsquoten erhöht (weil durch die Kampagnen eine stärkere Mobilisierung der Stimmbevölkerung erfolgt);
- andererseits die Teilnahme an Einwohnerversammlungen eher verringert, (weil die Exekutive eine hohe Repräsentativität und Legitimation zur Geltung bringen kann).

Ebenso fehlt es nicht an gewissen Hinweisen, dass parteilose Gremien (aufgrund der geringen politischen Motivation und beruflichen Qualifikation ihrer Mitglieder) etwas weniger Initiative (beim Anstossen von Gemeindeformen) entfalten und in geringerem Masse Expertise aus dem privaten Raum einbeziehen, und dass sie infolge ihrer mangelnden überlokalen Einbindungen ein distanzierteres, weniger harmonisch geprägtes Verhältnis zwischen Gemeinde und Kanton kultivieren.

Schliesslich bestätigen die Befunde die bereits von den Resultaten des Kapitels 7 nahegelegte Hypothese, dass parteigebundene Mandatsträger einerseits nicht nur die Macht der Parteien in der Gemeinde stark erhöhen, sondern auch den Anliegen der lokalen Wirtschaft offener gegenüberstehen, andererseits aber den kommunalpolitischen Einfluss spontaner Bürgergruppen eher bremsen und sich etwas weniger in interkommunalen Kooperationen engagieren.

Unerwartet und im Rahmen der verfügbaren Theorie schwer erklärbar ist der Befund, dass Exekutivgremien ihren maximalen kommunalpolitischen Einfluss bei gemischter Besetzung (mit Parteigebundenen wie auch Parteilosen) erreichen.

Die Validität all dieser Ergebnisse wird wesentlich dadurch beeinträchtigt, dass keine diachronen Datenreihen verfügbar sind, die allein der Tatsache Rechnung tragen könnten, dass es infolge der Langwierigkeit politischer Entscheidungs- und Vollzugsprozesse (unter Umständen sehr viel) Zeit braucht, bis sich die mit der Zusammensetzung des Exekutivgremiums verknüpften Wirkungen in der kommunalen Politik (zur Geltung gelangen können).

Nur über längere Zeiträume wäre es auch möglich, beispielsweise Auswirkungen auf die kommunale Budgetpolitik oder gar auf die sozio-ökonomische Entwicklung der Gemeinde zu eruieren.