

SOCIOLOGY IN SWITZERLAND

Schweizer Gemeindestudien

Wenig profilierte Parteilose in den Gemeindeexekutiven

Hans Geser / Urs Meuli

Zürich 2009

Zusammenfassung

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

Bibliographische Zitierung:

Geser Hans / Meuli Urs: Wenig profilierte Parteilose in den Gemeindeexekutiven. In: Sociology in Switzerland: Schweizer Gemeindestudien Zürich, 2009. http://socio.ch/gem/t_hgeser8.pdf

Eine zeitlang herrschte der Eindruck, die Parteien würden zusätzlich zu den Kantons- und Bundeswahlen immer mehr auch die Wahlen in Gemeindebehörden unter ihre monopolistische Kontrolle nehmen, Seit den 70er Jahren haben vor allem die vier Bundesratsparteien ein fast flächendeckendes Netzwerk von Lokalsektionen ausgebaut, die selbst in Kleingemeinden durchaus überlebensfähig waren, weil sie – neben dem generellen Bevölkerungswachstum – die sich langsam politisierenden Frauen zur Erhöhung der Mitgliederzahlen beigetragen haben.

Eine im Jahr 1983 durchgeführte Erhebung hat ergeben, dass nur ca. 15% aller Gemeinderäte im Kanton Zürich keiner Partei angehörten.

Seither hat haben die lokalen Parteien im Kanton Zürich wie in den meisten anderen Kantonen einen Erosionsprozess erfahren, der zwar weniger in ihrer Auflösung Ausdruck findet, sehr wohl aber im Schrumpfen ihrer Anhängerschaft, in der Verkleinerung von Vorstandsgremien und verringerten Versammlungsaktivitäten. Ihre wachsende Unfähigkeit, selbst die wichtigsten Gemeindeämter mit eigenem Personal zu besetzen, zeigt sich in einem dramatischen Anwachsen von Parteilosen in den Gemeindeexekutiven: von 18% im Jahre 1994 auf ca. 26% (2004) und sprunghaft auf über 32% seit den Wahlen von 2006. Hinzu kommen noch weitere 5 Prozent, die eine parteiunabhängige lokale Gruppierung (meistens eine Freie Wählergemeinschaft oder ein „Gemeindeforum“) vertreten – Gruppierungen, die in relativ kleinen Gemeinden (zwischen 2000 und 5000 Einwohnern) ihre grössten Wahlerfolge verbuchen.

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

Wie die untenstehende Tabelle zeigt, sind parteigebundene Präsidenten und Ratsmitglieder in den Kleinstgemeinden (unter 1000 Einw.) zu einer schockierend raren Spezies geworden. Neu ist zudem, dass jetzt auch in zahlreichen städtischen Kommunen zumindest ein Parteiloser im Exekutivgremium sitzt.

Prozentsatz parteiloser Gemeindepräsidenten und Gemeinderatsmitglieder in 147 Zürcher Gemeinden (Winter 2008/09): nach Einwohnerzahl.

| | Einwohnerzahl der Gemeinde | | | | | |
|---------------------------------|----------------------------|-----------|-----------|------------|-------------|------------|
| | -1000 | 1001-2000 | 2001-5000 | 5000-10000 | 10000-20000 | über 20000 |
| Präsident | 86 | 36 | 20 | 21 | 18 | 0 |
| Gewöhnliche Gemeinderäte | 88 | 55 | 27 | 11 | 8 | 5 |

Im interkantonalen Vergleich rangiert Zürich etwas unterhalb des arithmetischen Mittels: weit oberhalb der Zentralschweizer Kantone, in denen – mit Ausnahme von Uri - Parteiunabhängige noch eine seltene Erscheinung sind; andererseits aber (noch) weit entfernt von Waadt und Graubünden, wo die Parteien infolge der Vielzahl sehr kleiner Gemeinden ausserstande sind, mehr als 30% der Mandate mit eigenen Anhängern zu füllen.

Auch innerhalb des Kantons hat diese Entwicklung in sehr unterschiedlichem Ausmass stattgefunden. Höchste Werte finden sich im Bezirk Andelfingen, wo weniger als 35% aller Ratsmitglieder einer Partei angehören; sowie im Bezirk Dielsdorf (mit 46%). Im Kontrast dazu stehen die Bezirke Dietikon, Hinwil, Uster und Meilen, wo bis dato weniger als jedes fünfte Exekutivmitglied ohne Parteimandat amtiert.

Wie kommen Parteilose überhaupt zu ihrem Amt? Die Vermutung liegt nahe, dass sie ebenfalls von den lokalen Parteien portiert werden: als zweitbeste Kandidaten, die ihnen weltanschaulich nahestehen, sich aber leider nicht formell als Mitglieder einbinden lassen. Die Ergebnisse unserer Untersuchung zeigen aber, dass dies nur in ca. 10% aller Fälle geschieht, und dass fast 60% der Parteilosen in der Wahlkampagne keinerlei Unterstützung seitens lokaler Parteien erfahren haben. Weitaus häufig (20%) kommt es vor, dass Kandidaten sich auf eigene Initiative bewerben, und noch viel häufiger (fast 50%), dass sie von bereits amtierenden Ratsmitgliedern ins Spiel gebracht und zur Kandidatur überredet werden.

Hier zeigt sich die bekannte Gesetzmässigkeit, dass sich der Ausleseprozess als Folge des Rückzugs der Parteien in undurchsichtige informelle Netzwerke verschiebt – und sich dadurch der demokratischen Kontrolle entzieht. Besonders problematisch ist, wenn die Exekutivbehörde Einerkandidaturen aufstellt und sich dadurch de facto selber kooptiert. So überrascht es nicht, dass 43% der Parteilosen (im Vergleich zu nur 24% der Parteigegebenen) sich in den letzten Wahlen nicht gegen Konkurrenzkandidaten durchsetzen mussten - so dass sie auch keinen teuren Wahlkampf durchführen mussten, bei dem sie auf Unterstützung durch lokale Gruppen angewiesen gewesen wären.

Häufiger als die Angehörigen aller Parteirichtungen sind Parteilose der Meinung, dass es sich bei kommunalen Entscheidungsproblemen grundsätzlich um unpolitische Fragen handle, die nicht dem Zank der Parteimeinungen und Ideologien ausgesetzt werden sollten, da allein mit gesundem Menschenverstand, durch technische Expertise oder durch Anwendung vorgegebener Regeln zu einer „richtigen“ Lösung gebracht werden könnten. Am stärksten nähern sich hier die Parteilosen den Vertretern der SVP – und kontrastieren am stärksten mit den SP-Repräsentanten, die ein besonders politisches Amtsverständnis pflegen. Dies zeigt sich auch darin, dass nur jeder dritte Parteilose (im Vergleich zu 83% der SP Vertreter und ca. 50% der bürgerlichen Parteirepräsentanten) bekennt, dass das „Interesse an Politik“ ein sehr wichtiges Motiv für die Amtsübernahme (gewesen) sei. Im Vordergrund steht das altruistische

Motiv, sich uneigennützig für die Allgemeinheit zu engagieren, während das Interesse an der Realisierung eigener Ideen ebenso zurücktritt wie das Motiv, das kommunale Amt als Sprungbrett für höhere politische Ämter zu nutzen. Da passt es ins Bild, dass parteilose Ratsmitglieder kleinerer Gemeinden (Gemeindepräsidenten ausgenommen) im Durchschnitt eine Wochenstunde weniger in ihre Amtstätigkeit investieren. Die geringere Amtsbindung: zeigt sich auch darin, dass zeigen sich Parteilose – verglichen mit Parteivertretern im selben Dienstalder - weniger geneigt sind in Zukunft für eine weitere Legislaturperiode zu kandidieren. Mit den SVP Vertretern haben sie auch die Gemeinsamkeit, dass sie – ihrer eigenen Einschätzung nach – im Gemeinderat selten einen „überdurchschnittlichen“ Einfluss ausüben – bei der Durchsetzung ihrer Standpunkte allerdings nicht mehr Widerstände als die Parteivertreter hinnehmen müssen.

Man könnte vermuten, dass sich die Parteiloseren vor allem aus den Angehörigen höherer Ausbildungsschichten rekrutieren, weil man sie vorrangig aufgrund ihrer Qualifikationen wählt und deshalb gern bereit ist, ihnen ihre mangelnde Identifikation mit einer Ortspartei nachzusehen. Überraschenderweise zeigt sich genau umgekehrt, dass Personen mit geringster Schulbildung am häufigsten (zu über 40%) ohne Parteibindung amtieren, während unter den Absolventen der Universität oder ETH nur jeder siebte keiner politischen Gruppierung angehört. Dieser Zusammenhang ist nur zum Teil damit erklärbar, dass hoch gebildete Räte vor allem in grösseren Gemeinden tätig sind, wo die Parteizugehörigkeit nach wie vor die Regel ist.

Auch wenn damit nicht bewiesen ist, dass der Trend zur Parteilosigkeit mit einem niedrigeren Bildungsstand der Räte einhergeht, so ist doch evident, dass es nicht das Mehr an Bildung sein kann, mit dem Parteilose ihre mangelnden politischen Erfahrungen kompensieren. Tatsächlich zeigt sich bei einer Aufgliederung nach Berufsgruppen, dass Parteilose überdurchschnittlich häufig aus den – politisch sonst nicht sehr aktiven – Kreisen der Arbeiter, Rentner und Hausfrauen (sowie Angehörigen des unteren Kaders) stammen: im diametralen Gegensatz zu Lehrern und Juristen, die sehr selten ohne eine Partei im Rücken politisieren. Kein Wunder, dass sie von ihrem Beruf her häufig über keine beruflichen Führungserfahrungen – und praktisch nie über juristische Vorkenntnisse - verfügen. Hingegen pflegen sie besonders häufig technische Vorqualifikationen in ihr Amt einzubringen, wie sie für die Führung des Bauwesens oder der Gemeindewerke nützlich sind. Tatsächlich sind es diese beiden Ressorts, die – zusätzlich zum Gesundheitswesen – überdurchschnittlich häufig von Parteiloseren übernommen (bzw. ihnen zugewiesen) werden.

Weil Parteilose bei ihrer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nicht auf eine politische Gruppierung Rücksicht nehmen müssen, haben sie im Prinzip mehr Spielraum, um sich an anderen Instanzen (z. B. an der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung oder den Interessen von Vereinen, Firmen, u. a.) zu orientieren. Die Daten zeigen, dass die Interessen kommunaler

Vereine und Verbände, die Meinungen persönlich bekannter Privatpersonen sowie die Behördenmeinungen in anderen Gemeinden etwas mehr Gewicht erlangen – während die Rücksichtnahme auf lokale Industrie- und Gewerbebetriebe nicht davon profitiert.

Ideologisch betrachtet politisieren nur gerade 17% der Parteilosen deutlich links, während sich 43% in der Mitte verorten und die übrigen 40% sich zu einer eher rechtsstehenden Position bekennen. Ihr durchschnittliches Einstellungsprofil liegt damit zwischen der FDP und der CVP und ist fast identisch mit demjenigen der Grünliberalen Partei. Ihre relativstarke Konzentration in kleinen ländlichen Gemeinden bringt es mit sich, dass sie der familienexternen Kinderbetreuung relativ zurückhaltend gegenüberstehen; andererseits fällt auf, dass sie im Vergleich zu den bürgerlichen Parteien stärker dafür votieren, soziale Dienstleistungen auszubauen und den Ausländern das kommunale Stimm- und Wahlrecht zuzugestehen.

Evident ist, dass das Vordringen der Parteilosen in den Gemeindebehörden keineswegs als Erstarken einer neuen, von Parteien unabhängigen Kommunalpolitik, sondern eher als Anzeichen einer voranschreitenden lokalen Depolitisierung gewertet werden muss. Viele Parteilose sind zumindest insofern „Lückenbüsser“, als sie mit ihrem Mandat kaum politische Ambitionen verbinden. Nur 12% von ihnen haben jemals in ihrem Leben einer politischen Partei angehört, und über 90% teilen die Ansicht, Gemeindepolitik würde ohne Parteien ebenso gut funktionieren. Sehr viel häufiger als Parteigebundene stammen sie auch aus Familien, in denen kein Elternteil jemals politisch aktiv war. Leider wird die mangelnde politische Motivation und Erfahrung der Parteilosen auch keineswegs hinreichend durch andere nützliche Qualifikationen kompensiert. Sowohl in Bereichen der Organisation und Führung wie auch im Feld der Finanzen und des Rechts bringen sie eher weniger Kenntnisse als Parteivertreter mit, bereichern die Gemeindeorganisation allerdings häufig mit technischen Kenntnissen, wie sie sonst relativ teuer durch Beanspruchung externer Expertise oder die Anstellung von Spezialbeamten beschafft werden müssten. Schliesslich trifft auch nicht zu, dass parteiungebundene Ratsmitglieder umso stärker als Exponenten der lokalen Wirtschaft oder der örtlichen Vereine betrachtet werden können. Im Vergleich zu Parteivertretern nehmen sie eher weniger am Vereinsleben teil und können bei Wahlkampagnen eher weniger auf die Unterstützung kommunaler Gewerbekreise und Vereinigungen zählen.

Alles spricht dafür, dass das politische Gemeindeleben nach wie von aktiven Ortsparteien abhängig ist, die vor allem in kleineren Kommunen die einzigen Gruppierungen sind, die sich regelmässig mit politischen Fragen befassen. Ihr momentaner Rückzug widerspiegelt wohl ein europaweit zunehmendes politisches Desinteresse, das in die Schweiz, die strukturell auf eine breite Teilnahme ihrer Bevölkerung an Milizämtern angewiesen ist, zu besonders problematischen Auswirkungen führt.