Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden

Hans Geser / Urs Meuli / Andreas Ladner / Reto Steiner / Katia Horber-Papazian

Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden

Ergebnisse einer Befragung

Rüegger Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über https://portal.d-nb.de/ abrufbar.

© Rüegger Verlag • Glarus/Chur 2011
www.rueggerverlag.ch
info@rueggerverlag.ch

ISBN: 978-3-7253-0943-6
Gestaltung: Rüegger Verlag, Glarus, B. Gronemeier
Druck: Südostschweiz Presse und Print AG, Glarus

Kommunale Exekutiven im sozio-politischen Wandel

Vorwort

Obwohl seit Kurzem manche Fusionsprozesse in Gang gekommen sind, ist die Schweiz (2010) nach wie vor durch eine extrem kleinräumige Struktur von etwa 2550 selbstständigen Gemeinden geprägt, von denen gut die Hälfte weniger als 1000 Einwohner und ca. ein Drittel unter 500 Einwohner zählen, und nur rund 4% die Schwelle zur Stadt (10 000 Ew.) überschreiten.[1]

Abgesehen von den grösseren Städten haben sie durchwegs traditionelle Milizrollen und Milizgremien beibehalten, denen neben der exekutiven Entscheidungsfindung auch zahlreiche administrative Aufgaben zugewiesen sind.

In Kleingemeinden sind ehrenamtliche Verwaltungsrollen allein deshalb unumgänglich, weil für Berufsbeamte kein Geld verfügbar ist und diese wegen des geringen Arbeitsanfalls zu wenig ausgelastet wären. In mittleren und grösseren Gemeinden tragen vielfältige andere Gründe dazu bei, sie – gerade auch bei grosser Komplexität und Dynamik der kommunalen Politik – zumindest teilweise beizubehalten oder gar auf zusätzliche Bereiche auszuweiten.

Erstens bieten Milizgremien zahlreichen Bevölkerungssegmenten die Möglichkeit, in Organisationen und politischen Parteien nicht nur Legislativfunktionen auszuüben, sondern sich auch an konkreten Exekutiventscheidungen mitzubeteiligen. Bezeichnenderweise sind es die Gemeinden mit einer grossen Zahl örtlicher Parteisektionen, die besonders umfangreiche Gemeindeexekutiven besitzen. *Zweitens* tragen sie im Rahmen der «Proporzdemokratie» zur Legitimation von Entscheidungen bei, indem es mit ihrer Hilfe gelingt, alle wichtigen politischen Kräfte in die Entscheidungsproduktion einzubeziehen. *Drittens* bieten sie beste Möglichkeiten, um ein breites Spektrum gesellschaftlicher Wissensbestände und individueller Fähigkeiten für öffentliche Zwecke nutzbar zu machen, die andernfalls beispielsweise durch Auftragsexpertisen teuer beschafft werden müssten. *Viertens* bilden sie wichtige Felder primärer politischer Sozialisation und Selektion, indem sie jungen Nachwuchskräften Gelegenheit bieten, um in reversiblen, wenig risikoreichen Rollen ihre Neigung und Eignung zu politischer Tätigkeit auszutesten und ihre primären politischen Erfahrungen zu sammeln. *Fünftens*

1 http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/06.html

schliesslich sind Milizgremien billig und lassen sich bei veränderlicher Nachfrage sehr viel leichter als vollamtliche Stellen quantitativ variieren.

Im Durchschnitt haben selbst kleine Gemeinden mit 100 Einwohnern im Gemeindevorstand, Schulrat, der RPK und anderen obligatorischen Gremien mindestens 20 öffentliche Ämter zu besetzen, während bei 500 Ew. ca. 40 und bei 5000 Ew. nur unwesentlich mehr (ca. 55) Ämter rekrutiert werden müssen.

Rechnet man zu den gut 15000 Gemeindevorstandssitzen all die Schulpflegen, Kirchenpflegen, Sozialbehörden und anderen selbstständigen Kommissionen hinzu, darf man davon ausgehen, dass zu jedem Zeitpunkt ca. 40000 Bürgerinnen und Bürger an exekutiven politischen Entscheidungen mitbeteiligt sind, während zusätzliche 110000 in unselbstständigen Beratungs- und Verwaltungskommissionen ihre Pflichten erfüllen. In kaum einem anderen Land der Erde hat ein so hoher Anteil der Bevölkerung Erfahrung mit politischen Rollen und Tätigkeiten im engeren Sinne: vor allem auch mit exekutiver Politik. Angesichts der grossen Zahl benötigter Amtsträger ist es unvermeidlich, dass diese aus breiten Bevölkerungsschichten rekrutiert werden müssen und dementsprechend auch ein breites Spektrum parteipolitischer und ideologischer Positionen vertreten.

Im Zentrum des Apparats steht die Gemeindeexekutive («Gemeinderat», «Conseil municipal», «Municipio» etc.), die umfangmässig zwischen drei Sitzen z. B. in der Stadt Chur und bis zu 30 Mitgliedern in der Stadt Solothurn variiert. Während es früher üblich war, die kommunalen Vollzugskompetenzen auf mehrere selbstständige Spezialbehörden (z. B. Sozialkommission, Schulrat etc.) aufzuteilen, geht die heutige Entwicklung eindeutig dahin, sie alle in einer allzuständigen, nach dem Muster der Kantons- und Bundesregierung ausgestalteten Universalbehörde zu konzentrieren.

Die adäquate Besetzung der rund 15000 kommunalen Exekutivmandate stösst heute auf wachsende Schwierigkeiten, die einerseits in den quantitativen und qualitativen Mehrbelastungen der Ämter und andererseits in der beschränkteren Abkömmlichkeit und Motiviertheit der Bürger(innen) für öffentliche Milizämter ihre Ursache haben.

Die Mehrbelastungen entstehen unter anderem dadurch, dass

– die Gemeinden im Zuge der «vertikalen Politikverflechtung» zunehmend als Vollzugsorgane von Kanton und Bund in Anspruch genommen werden und seitens der höheren Behörden einen immer stärkeren Druck auf sorgfältige Geschäftsführung erfahren.

– immer mehr Bürger geneigt sind, an die Rechtmässigkeit, Effektivität und Speditivität der Kommunalverwaltung hohe Ansprüche zu stellen und ihrer Unzufriedenheit in kritischen Anfragen oder formellen Beschwerden Ausdruck zu geben (Geser 2009).

Diese wachsenden Anforderungen kollidieren zunehmend mit Wandlungen der Werte und Lebensführung im privaten Bereich, die vor allem die Bereitschaft zu *langfristigen* Engagements in öffentlichen Ämtern reduzieren. So lässt sich zeigen, dass die Motivation zu ehrenamtlicher Tätigkeit zwar auch in einer individualistischen Gesellschaft erhalten bleibt, sich aber eher an Zielen «persönlicher Selbstverwirklichung» als am traditionellen «Dienst an der Gemeinde» orientiert. Dies bedeutet, dass zwar viele Bürger(innen) irgendwann in ihrer Biographie eine Neigung zur Amtsübernahme verspüren, sich aber bald wieder daraus zurückziehen, wenn die Tätigkeit keine weiteren Gewinne an interessanten Erlebnissen und Erfahrungen mehr verspricht (Keupp 2002).

Ebenso üben die in der Arbeitswelt stattfindenden Entwicklungen auf die Nachfrage nach kommunalen Milizämtern zumindest widersprüchliche Wirkungen aus. Einerseits ist evident, dass in der modernen, durch grosse Organisationen geprägten Gesellschaft immer mehr Bürger(innen) von ihrem Beruf her mit jenen Kenntnissen vertraut sind, wie sie auch in der öffentlichen Verwaltung nutzbringend verwendet werden können: z.B. mit der Fähigkeit, sich sprachlich gewandt auszudrücken, kompetent und ordentlich Sitzungen zu leiten, Mitarbeiter zu führen oder Finanzbuchführungen zu verstehen. Andererseits führt die moderne Arbeitswelt zu einer scharfen Reduktion jener Berufe, die – wie z. B. das Kleingewerbe – eine lokale Marktausrichtung haben, und zu einer Erweiterung jener Schichten, die sich in ihrer Berufsarbeit überlokal oder gar kosmopolitisch orientieren. Hinzu kommen wachsende Anforderungen, wie sie z. B. aus dem Konkurrenzdruck in einer sich globalisierenden Wirtschaft entstehen. Vor allem karriereorientierte jüngere Berufsleute sind oft kaum mehr in der Lage, im Nebenamt Mitglied einer Exekutive zu werden, weil Berufsarbeit und Weiterbildung einen immensen Einsatz erfordern und sie in einer zunehmend von ausländischen Firmen und Managern dominierten Wirtschaft immer weniger darauf hoffen können, dass ihr Arbeitgeber amtsbedingte Absenzen grosszügig toleriert.

In dieser Zeit wachsender Anforderungen und sinkender Teilnahmebereitschaften wäre es um so wichtiger, gut organisierte und aktive Parteien oder Wählvereinigungen zu haben, die systematisch geeignete Kandidaten aus-

findig machen und ihnen in der Nomination und Wahlkampagne ebenso wie während ihrer Amtsführung orientierend und unterstützend zur Seite stehen. Leider deuten aber alle empirischen Befunde darauf hin, dass die lokalen Parteien momentan fast überall einem dramatischen Erosionsprozess unterliegen, der in einem Abbröckeln ihrer Mitgliederbasis (Ladner/Meuli 2005), im Abbau parteiinterner Organisations- und Führungsstrukturen (Geser 2004a) und einer verringerten Frequenz interner Sitzungsaktivitäten (Geser 2004b) seinen Ausdruck findet.

Die Folge davon besteht nicht nur in einer starken Zunahme völlig parteiungebundener Mandatsträger, sondern auch in einer verringerten Kraft der lokalen Parteien, in der Gemeinde sachpolitisch und personalpolitisch eine relevante Rolle zu spielen und auf das Entscheidungsverhalten ihrer eigenen Vertreter Einfluss zu nehmen. Diese Parteienerosion mag selber wieder als Korrelat einer generelleren neuen Tendenz zur Depolitisierung der Gemeindeangelegenheiten (Geser 2003) betrachtet werden, die mit der «All Politics is Local»[2] -Mentalität der 1970er-Jahre scharf kontrastiert.

In diesem Umfeld spürt man besonders stark den Mangel an empirischen Untersuchungen, die über die soziale Herkunft und Rekrutierungsweisen der exekutiven Mandatsträger sowie über ihre politisch-ideologischen Orientierungen und Rollentätigkeiten in Gemeinden unterschiedlicher Grösse Auskunft geben – und nicht zuletzt auch über ihre Reformvorschläge, die sie aufgrund ihrer Amtserfahrungen sinnvoll oder gar unerlässlich finden.

Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse entstammen einer gesamtschweizerischen Fragebogenerhebung, die zwischen November 2008 und März 2009 stattgefunden hat, und an der sich erfreulicherweise über die Hälfte aller 15 100 Exekutivmitglieder beteiligt haben (Tab. 1).

Tabelle 1: Zahl der Exekutivmitglieder, die sich an der schriftlichen Umfrage beteiligt haben: Nach Status im Exekutivgremium und Sprachregionen

	Deutsche Schweiz	Französische Schweiz	Italienische Schweiz	Total
Gemeindepräsidenten	1072	428	130	1630
Gewöhnliche Mitglieder	4396	1617	468	6481
Total	**5468**	**2045**	**598**	**8111**

2 Tip O'Neill, Speaker of the House in the U. S. Congress 1977–87.

Dank einer recht gleichmässigen Repräsentation verschiedener Parteien, Gemeindekategorien und Landesteile bietet die Stichprobe günstige Voraussetzungen, um einerseits ein detailliertes Bild von den Verhältnissen in der Schweiz insgesamt und ihren verschiedenen geographischen Regionen zu gewinnen, und andererseits durch multivariate Analysen die sozio-strukturellen und kulturellen Ursachen zu ermitteln, die für Unterschiede in den Rekrutierungsweisen, Denkmustern und Rollenaktivitäten der Mandatsträger verantwortlich sind.[3]

3 Literatur zum Thema findet sich auf der Seite «Schweizer Gemeindestudien» unter www.http://socio.ch/gem/index.htm

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

1 Das persönliche Profil der Exekutivmitglieder 13
1.1 Das Alter 15
1.2 Das Geschlecht 19
1.3 Familienverhältnisse 21
1.4 Berufliche Verhältnisse 25
1.5 Wohndauer in der Gemeinde bei der Amtsübernahme . . 35
1.6 Verankerung der Exekutivmitglieder in der lokalen Vereinslandschaft 39

2 Das politische Profil der Exekutivmitglieder 43
2.1 Politische Zugehörigkeit 46
2.2 Links-rechts-Verortung 50
2.3 Familiäre Herkunft I: Politisches Milieu 57
2.4 Familiäre Herkunft II: Ämtertradition 60
2.5 Sachpolitische Positionen 63
2.6 Verhältnis der Parteimitgliedern zu den Parteien 66
2.7 Verhältnis der Parteilosen zu den Parteien 70

3 Kandidatur und Wahlen 75
3.1 Motivation für die Amtsübernahme 77
3.2 Wege zur Kandidatur 83
3.3 Unterstützung im Wahlkampf 86
3.4 Vorraussetzungen für eine erfolgreiche Kandidatur 89
3.5 Unterstützung und Bekämpfung durch Parteien 93
3.6 Kampfwahlen oder konkurrenzlos? 97

4 Das Exekutivamt 101
4.1 Neben-, teil- und vollamtliche Anstellungen 103
4.2 Die Amtsdauer 104
4.3 Karrieremuster und Eintrittsalter 108
4.4 Entschädigungen 111
4.5 Einschätzung der Reformen der Exekutive 115

5 Die Exekutivtätigkeit 119
5.1 Schwerpunkte der Amtstätigkeit 121
5.2 Vorgängig erworbene Berufsqualifikationen 124

5.3 Arbeitsbelastung 127
5.4 Sitzungsrhythmus und Sitzungsdauer 130
5.5 Einflussverhältnisse in der Exekutive 133
5.6 Widerstand gegen die Exekutive 137

6 Gemeindepolitik 143
6.1 (Un)politisches Rollenverständnis 145
6.2 Gemeindefusionen und interkommunale Zusammenarbeit 148
6.3 Auslagerung von Gemeindeaufgaben 154
6.4 Leistungsausbau oder Leistungsabbau? 157
6.5 E-Government 161
6.6 Einfluss auf überlokale Entscheidungsprozesse 164
6.7 Erfolgsfaktoren bei gemeindeeigenen Projekten 167

1 Das persönliche Profil der Exekutivmitglieder

Über das persönliche Profil lokaler Exekutivmitglieder ist bisher aus diversen gesamtschweizerischen Gemeinde- und Parteienbefragungen oder Umfragen, die sich an spezifische Gemeindetypen oder einer beschränkten Zahl von Gemeinderäten orientierte, schon einiges bekannt. So ist der Wandel der Frauenvertretung in den kommunalen Exekutiven in den letzten 30 Jahren sehr gut dokumentiert (vgl. dazu Meuli/Ladner 2000), auch über die Berufs-, Bildungs- und Altersstrukturen existieren schon einige lückenhafte Erkenntnisse (Geser et al. 2003: 34). Mit der vorliegenden Befragung ist es aber zum ersten Mal möglich, ein umfassendes Bild der Schweizer Gemeinderätinnen und Gemeinderäte zu zeichnen, das alle wesentlichen Merkmale und Eigenheiten der Personen vereint, die in den Gemeinden die Fäden ziehen.

Der einst exzellente Ruf der Exekutivpolitiker hat in den letzten Jahrzehnten stark gelitten. War in früherer Zeit von Dorfkönigen mit einer grossen Machtfülle die Rede, geraten heute die Gemeinderäte für jede missliebige Entscheidung gleich in die Kritik und werden häufig für die zahlreichen Probleme, mit denen moderne Gemeinden konfrontiert sind, persönlich verantwortlich gemacht. Auch im Gewerbe ist der Marktwert politischer Ämter in den Gemeinden gesunken. Im Zeichen des härteren Wettbewerbs in der Privatwirtschaft sehen es die Betriebe nicht gerne, wenn sich Angestellte in der Kommunalpolitik engagieren, statt ihre ganze Arbeitskraft in den Dienst des Arbeitgebers zu stellen. Kommt dazu, dass ein Kommunalamt für eine berufliche Karriere keine Zusatzpunkte bringt, eher ist das Gegenteil der Fall.

Das sind keine verlockenden Aussichten für prinzipiell an der Gemeindepolitik oder am Gemeinwohl interessierte Bürgerinnen und Bürger. Aus diesem Blickwinkel ist die Frage besonders spannend, wer überhaupt gewillt ist, sich heute noch für das anforderungsreiche Exekutivamt zur Verfügung zu stellen. Das geschwundene Ansehen des Amtes könnte zur Vermutung führen, dass sich auch das Niveau der Bewerbungen dementsprechend verschlechtert habe, die fähigsten Bürgerinnen und Bürger sich nicht die Finger verbrennen wollen und sich Kandidaten nur noch aus der zweiten Garde rekrutieren lassen. Die Ergebnisse der Befragung widersprechen aber ganz klar dieser Annahme. Die Mehrheit der Exekutivmitglieder verfügen über

ausgezeichnete Bildungsabschlüsse und 50 Prozent sind selbstständig oder gehören in ihren Firmen dem höheren Kader an.

Das sind ausgezeichnete Werte, die weit über dem durchschnittlichen schweizerischen Bildungsniveau liegen. Man muss deshalb eher vermuten, dass sich viele Leute dieses Amt gar nicht zutrauen. Denn trotz des geschwundenen Ansehens des Amtes sind die Anforderungen an die Gemeinderäte in der gleichen Zeit gestiegen. Das hat einerseits mit der deutlichen Zunahme von Gesetzen, juristischen Vorgaben und Verordnungen zu tun, mit denen die Räte im Amtsalltag konfrontiert sind. Andererseits sind Aufgaben immer häufiger nur noch im Zusammenspiel mit anderen Gemeinden, mit dem Kanton oder mit privaten Firmen lösbar, wodurch Projekte und Arbeitsprozesse immer komplexer werden. Und schliesslich erfordert eine zunehmend anspruchsvolle Öffentlichkeit gewisse kommunikative Fähigkeiten im Umgang mit Medien und kritischen Einwohnern.

Das Exekutivamt ist ein sehr anspruchsvolles Amt, das von seinen Trägern unterschiedliche Kompetenzen erfordert. Die Zusammensetzung einer Exekutive orientiert sich stärker an beruflichen Voraussetzungen und Kompetenzen als an politischen Kriterien. Mehr als die rasch zunehmende Zahl der Parteilosen belegt dies die untergeordnete Bedeutung politischer Motive für den Entscheid zu einer Kandidatur.

Trotzdem sind die beruflichen Eignungen letztlich nicht die alleinigen Grundlagen für die Auswahl der Exekutivmitglieder. Von mindestens ebenso grosser Bedeutung für eine Kandidatur resp. die spätere Wahl sind soziodemographische Kriterien der Kandidaten. Als zentrale soziale Merkmale gelten dabei intakte familiäre Verhältnisse und eine starke Verankerung in der Wohngemeinde. Über 80 Prozent der befragten Gemeinderäte sind verheiratet und haben Kinder, und die Hälfte der Befragten ist zum Zeitpunkt ihrer Wahl schon mehr als 20 Jahre in der Gemeinde wohnhaft.

Die Frauen haben ihre Präsenz in den Exekutiven in den letzten 20 Jahren massiv erhöht. Waren die wenigen Frauen Ende der 80er-Jahre noch Exoten im Männerclub Gemeinderat, bilden sie heute eine starke Gruppe. Dennoch sind sie immer noch ganz deutlich in der Minderheit und es ist aus Frauensicht zu befürchten, dass sie ihr Potenzial langsam ausgeschöpft haben und ihr heutiger Anteil von knapp 25 Prozent in absehbarer Zeit nicht spürbar ausgebaut wird.

Das sind alles Hinweise auf ein sehr homogenes soziostrukturelles Profil der Schweizer Gemeinderäte, die zu einem grossen Teil aus einem klar umrissenen und eingeschränkten Milieu rekrutiert werden. In diesem Kapitel soll im Folgenden dieses persönliche Profil auf der Grundlage von Alter, Geschlecht, Ausbildung, beruflicher Stellung und Funktion sowie der Ansässigkeit geschärft werden.

1.1. Das Alter

Der Eintritt in das politische System erfolgt im Vergleich zu anderen Lebenssphären traditionell sehr spät. Im Gegensatz zur Arbeitswelt und vor allem zum Sport, wo die Tendenz besteht, die Leute immer früher in den Leistungsbereich zu führen, sind in vielen Teilen der Politik in den letzten Jahren sogar Überalterungsprozesse im Gange. So ist in den 90er-Jahren der Anteil der Aktiven in den Lokalparteien, die jünger als 45 sind, von über 50 auf gegen 40 Prozent gefallen und nur noch ein Viertel der Partei-Sympathisanten ist jünger als 40 (vgl. Geser et al. 2003: 14).

Bei Exekutivmandaten mit ihren hohen fachlichen, politischen und persönlichen Anforderungen dürfte die Hemmschwelle für junge Bevölkerungskreise noch höher liegen als in der Parteipolitik. Tatsächlich sind die Jungen in den Gemeindeexekutiven nur sehr marginal vertreten. Nicht einmal jeder zwanzigste Gemeinderat ist jünger als 35. Dagegen tragen die 45- bis 65-jährigen mit einem Anteil von zwei Dritteln an allen Gemeinderäten die Hauptlast der kommunalen Regierungstätigkeiten. Das stärkste Alterssegment bilden dabei die 45- bis 54-Jährigen mit 40 Prozent, gefolgt von den 55- bis 64-Jährigen mit gut 25 Prozent. Überraschend niedrig dagegen fällt der Beitrag der ältesten Generation aus. Nur fünf Prozent der Exekutivmitglieder befinden sich im Pensionsalter. Diese bemerkenswert tiefe Rate erstaunt umso mehr, wenn man an die grossen Probleme denkt, die ein Grossteil der Gemeinden bei der Bestellung der Exekutiven beklagt.

Insgesamt beträgt das Durchschnittsalter der Exekutivmitglieder Ende 2008 51 Jahre. Dabei zeigt die Tabelle, dass das durchschnittliche Alter der Exekutivmitglieder mit zunehmender Gemeindegrösse kontinuierlich ansteigt. Sind die Gemeinderäte in kleinen Gemeinden mit weniger als 500 Einw. mit einem Altersdurchschnitt von weniger als 50 Jahren eindeutig am jüngsten, zählen die Stadträtinnen und Stadträte in den grossen Städten durchschnittlich über 55 Jahre. Anders als in den Städten sind in den

Kleinstgemeinden die Jungen in der Gemeindepolitik durchaus präsent, wo jeder dritter Gemeinderat jünger als 35 Jahre ist. In den grossen Städten sind dagegen praktisch alle Stadträte zwischen 45 und 65 Jahren alt.

Tabelle: 1.1 Das Alter der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse

	– 499	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 4999	5000 – 9999	10000 – 19999	20000 – 49999	über 50000	Total	N=
Unter 35 Jahre	**6.6**	5.0	4.3	3.6	4.3	2.7	2.3	0.0	4.6	357
35 bis 44 Jahre	**29.6**	26.0	24.4	19.8	16.5	14.6	13.6	6.5	23.1	1803
45 bis 54 Jahre	35.3	40.1	42.1	41.6	42.7	37.3	43.2	38.7	40.1	3126
55 bis 64 Jahre	21.3	23.5	24.0	29.7	31.9	37.1	36.4	**54.8**	26.5	2068
Über 65 Jahre	**7.2**	5.4	5.2	5.3	4.6	8.3	4.5	0.0	5.7	446
Durchschnittsalter	**50**	50	51	52	52	54	53	55	51	7800

Verantwortlich für diesen starken Einfluss dürfte der mit der Gemeindegrösse zunehmende Konkurrenzdruck bei den Wahlen sein. Je umstrittener die Wahlen sind, desto geringer werden die Chancen schon in den Ausmarchungen in der Partei für Aussenseiter und Newcomer sein. In die engere Auswahl schaffen es vielmehr Kandidaten mit Erfahrung und einem politischen Leistungsausweis. Umgekehrt erleichtert die prekäre Zahl an fähigen Kandidaten in kleinen Gemeinden jüngeren politisch und am Gemeinwohl interessierten Leuten den Einstieg in die Lokalpolitik.

Ein Vergleich zwischen den Sprachregionen ergibt ein praktisch gleich hohes Durchschnittsalter in den drei Landesteilen. Trotzdem gibt es einige bemerkenswerte regionale Eigenheiten. So sind in der lateinischen Schweiz die Jungen etwas stärker vertreten als in der Deutschschweiz. Vor allem in der italienischen Schweiz bilden die Gemeinderäte unter 45 Jahren mit über 30 Prozent eine bemerkenswert starke Gruppe. Gleichzeitig nimmt in den italienischsprachigen Regionen auch die ältere Generation einen überdurchschnittlich hohen Anteil in Anspruch. In der Deutschschweiz dominieren dagegen die mittleren Altersgruppen zwischen 45 und 64 Jahren viel ausgeprägter als in der lateinischen Schweiz.

Auffallend gross sind die Altersdifferenzen zwischen städtischen Agglome–rationen und ländlichen Gemeinden. In ländlichen Gebieten sind die Gemeinderäte im Durchschnitt deutlich jünger als in den städtischen Zen-

tren und ihren Agglomerationen. So ist der Anteil der Mitglieder, die über 50 Jahre sind, auf dem Lande mit 40 Prozent deutlich tiefer als im städtischen Raum mit 60 Prozent über 50-Jähriger, die umgekehrt markant weniger Jungpolitiker unter 40 Jahren aufweisen. Mitverantwortlich für diesen Zusammenhang ist natürlich auch die unterschiedliche Grössenstruktur zwischen Agglomerationen und ländlichen Gebieten.

Tabelle 1.2 Das Alter der Exekutivmitglieder: nach Regionen

	65+ Jahre	55–64 Jahre	45–54 Jahre	35–44 Jahre	Unter 35 Jahre	N=
Deutschschweiz	4.6	27.1	41.5	22.6	4.1	5272
Französische Schweiz	7.2	25.8	37.6	24.3	5.1	1958
Italienische Schweiz	10.9	23.2	35.1	23.9	7.0	570
Ländliche Gemeinden	5.0	24.0	39.6	26.2	5.2	4965
Städtische Agglomerationen	7.1	31.3	41.0	17.1	3.5	2596

Auch im Altersvergleich zwischen Männern und Frauen lassen sich leichte Unterschiede feststellen. Sie manifestieren sich zwar nicht so augenfällig im Durchschnittsalter, das nur geringfügig variiert. Die Hauptdifferenz findet sich in der Kategorie der Ältesten: Bei den Männern ist der Anteil der über 60-Jährigen mit knapp 20 Prozent doppelt so hoch wie bei den Frauen. Dafür haben diese ein klares Übergewicht im

Alterssegment der 41- bis 60-Jährigen. Bei den Jungen, den Mitgliedern unter 40 Jahren, dagegen sind die Anteile wieder gleich gross.

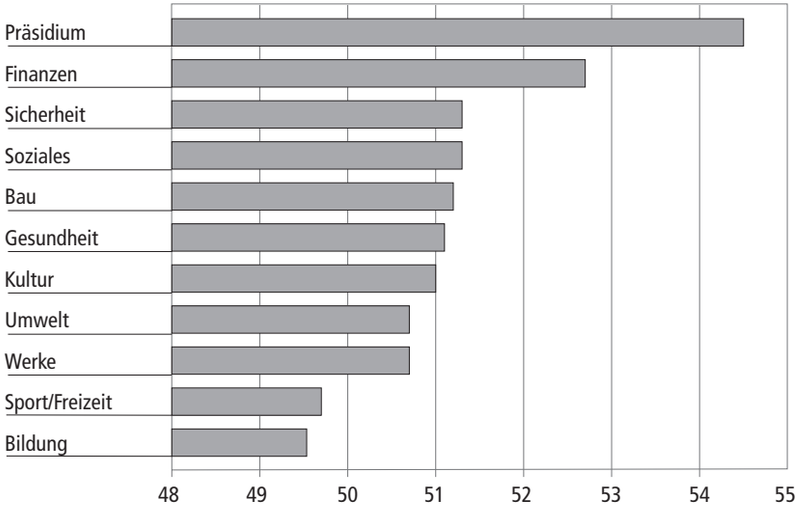
Tabelle 1.3 Das Alter der Exekutivmitglieder: nach Geschlecht

	65+ Jahre	55–64 Jahre	45–54 Jahre	35–44 Jahre	Unter 35 Jahre	N=
Frauen	3.0	23.2	44.8	24.5	4.5	1781
Männer	6.5	27.5	38.7	22.7	4.6	6020

Aufgeschlüsselt nach Aufgabenbereichen können innerhalb der Exekutive zwei vom Altersdurchschnitt abweichende Duos identifiziert werden. Die

Schlüsselressorts Präsidium und Finanzen sind von den älteren Mitgliedern besetzt. Vor allem die Präsidentinnen und Präsidenten weisen mit über 54 Jahren ein markant höheres Durchschnittsalter auf als ihre Kollegen. Zu den «jungen Ressorts» zählen das nicht sehr einflussreiche Gebiet des Sports und der Freizeit und, etwas überraschend, auch die Bildung. Ein Grund könnte darin liegen, dass sich für dieses Gebiet, in das auch die Schulen integriert sind, vor allem jüngere Eltern mit schulpflichtigen Kindern interessieren.

Abbildung 1.1 Das Alter der Exekutivmitglieder in Jahren: nach Ressorts



Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Gemeinderäte mit über 50 Jahren ein sehr hohes Durchschnittsalter aufweisen. Trotzdem kann nicht von einer Überalterung der Exekutiven gesprochen werden, denn der Anteil der Mitglieder, die sich schon im Pensionsalter befinden, ist überraschend klein. Zu denken gibt aber doch die tiefe Quote der jungen Amtsträger; die Tatsache, dass nicht einmal fünf Prozent aller Mitglieder weniger als 35 Jahre alt sind.

1.2 Das Geschlecht

Während die Frauen in den meisten Parlamenten mehr als 30% der Mandate erobert haben, sind die Gemeindeexekutiven bisher in Stadt und Land stärker in Männerhand verblieben. Vor allem gilt dies für das Präsidium, wo der Frauenanteil mit wachsender Gemeinde sogar etwas sinkt, während er den übrigen Mitgliedern nur in grösseren Städten geringfügig steigt (Tab 1.4). Die Gründe dafür liegen wahrscheinlich darin, dass die Männer eher von ihrem Beruf her über die erforderlichen Organisations- und Führungsfähigkeiten verfügen.

Eine Analyse nach Sprachregionen zeigt, dass in der deutschen und französischen Schweiz sehr ähnliche Verhältnisse bestehen, während sich das Tessin gegenüber allen anderen Kantonen durch einen äusserst geringen Frauenanteil profiliert.

Bekanntlich hat sich die Integration der Frauen in die Politik in der Schweiz erst allmählich nach Gewährung des Stimmrechts (1971) vollzogen. Diese Entwicklung müsste sich darin zeigen, dass in jüngeren Altersgruppen Frauen immer stärker in den Vordergrund treten. Tatsächlich lässt sich nur in der Romandie ein derart linearer Trend erkennen, während im deutschen und italienischen Sprachraum die Frauenquote bei der jüngsten Generation wieder etwas sinkt (Tab 1.5). Vielleicht wäre es voreilig, daraus auf ein erneut sinkendes politisches Interesse beim weiblichen Geschlecht zu schliessen, weil dieselben Zahlen auch darauf beruhen könnten, dass sich Frauen in ihrem Lebenszyklus erst später zur Übernahme eines politischen Amtes entschliessen. Jedenfalls deutet aber nichts darauf hin, dass der Vormarsch der Frauen momentan weiter vorangeht und in Zukunft zu weiteren erheblichen Geschlechtsverschiebungen führt.

Beim Vergleich der politischen Gruppierungen wird sichtbar, dass bei allen drei bürgerlichen Parteien (vor allem in der SVP) ein unterdurchschnittlicher Frauenanteil besteht, während bei den Sozialdemokraten eine Quote von 30% erreicht wird, für die allerdings ausschliesslich die mittleren Geburtsjahrgänge (1951–1970) verantwortlich sind (Tab 1.6). Die Frage bleibt offen, inwiefern Frauen bei den grossen Rechts- und Mitteparteien eine gewisse Diskriminierung erfahren, oder ob sie freiwilliger lieber auf links (bzw. auch in Kleinparteien oder sogar ohne Parteibindung) politisieren.

Schliesslich wird das zähe Überleben traditioneller Rollenbildung darin deutlich, dass sich die wenigen Frauen ausserordentlich stark im Sozial- und Gesundheitsressort (sowie im hier nicht aufgeführten Bildungsbereich konzentrieren, während die Sphären der Finanzen, des Bauwesens, der technischen Gemeindewerke und der Sicherheit nach wie vor zu fast 90% einer

männlichen Führung unterliegen, Allerdings scheinen sich die jüngeren Alterskohorten vermehrt auch diesen «harten» Vollzugsfeldern (mit auffälliger Ausnahme des Sicherheitswesens) zuzuwenden.

Prozentsatz der Frauen in der Gemeindeexekutive

Tabelle 1.4: nach Stellung im Vorstand und Gemeindegrösse

	Einwohnerzahl der Gemeinden						
	1000–	1001 3000–	3001 8000–	8001 12000–	12001 20000–	+ 20001	Total
Präsidentschaft	15	14	14	15	10	12	14
Gewöhnliche Mitgl.	24	26	25	26	27	32	25

Tabelle 1.5: nach Sprachregion und Geburtsjahrgang

	Vor 1950	1951–1960	1961–1970	1971+	Total
Deutsch	17	27	27	22	24
Französisch	18	23	24	26	22
Italienisch	4	12	16	14	11

Tabelle 1.6: nach politischer Partei und Geburtsjahrgang

	Vor 1950	1951–1960	1961–1970	1971+	Total
FDP	16	23	21	18	20
CVP	10	22	25	23	21
SVP	11	20	11	16	15
SP	21	33	35	18	30
Kleinparteien	18	33	18	29	25
Parteilos	18	26	28	25	25

Tabelle 1.7: nach Ressort und Geburtsjahrgang

	Vor 1950	1951–1960	1961–1970	1971+	Total
Finanzen	7	13	17	19	13
Bau	7	12	11	12	11
Soziales	38	50	50	42	46
Gesundheit	33	49	39	50	43
Werke	10	9	11	14	10
Sicherheit	10	16	13	8	13

1.3 Familienverhältnisse

Für die Krise der Parteien wird häufig als hauptsächliche Ursache die fortschreitende Individualisierung der Gesellschaft genannt. Wissenschaftliche Experten benennen diese Tendenz mit den Schlagworten Entstrukturierung, Fragmentierung und Pluralisierung. So wird auch davon ausgegangen, dass an die Stelle der traditionellen Familie, ein verheiratetes Paar mit einem oder mehreren Kindern, eine Vielzahl von sozialen Lebensformen auf Zeit treten.

Schaut man sich die Entwicklung in der Schweiz an, hat sich dieses Szenarium bis heute nicht in grossem Ausmass durchgesetzt. Aber in den letzten Jahrzehnten haben im Vergleich der Privathaushalte die Haushalte die absolute Mehrheit errungen, in denen keine Kinder wohnen. Ihr Anteil stieg im Zeitraum von 1970 bis 2000 von rund 50 auf gegen 66 Prozent. Verantwortlich dafür ist hauptsächlich der markante Anstieg der Einpersonenhaushalte. Gleichzeitig ist der Anteil von Haushalten mit Kindern in der gleichen Periode von knapp der Hälfte auf rund ein Drittel geschrumpft.

Nun stellt sich die Frage, ob sich dieser hohe Anteil an kinderlosen Haushalten auch bei den Gemeinderäten widerspiegelt. Die Tabelle zeigt, dass die Exekutivmitglieder nicht mitgemacht haben. Im Gegenteil leben sie zum grössten Teil in sehr geordneten und traditionellen Familienverhältnissen. Insgesamt haben 85 Prozent der Gemeinderäte Kinder. Dieser Wert variiert zwischen den Grössenkategorien nur sehr geringfügig: Am höchsten ist er mit gut 86 Prozent in den mittleren Gemeinden, und nur in den grossen Städten fällt er geringfügig unter 80 Prozent.

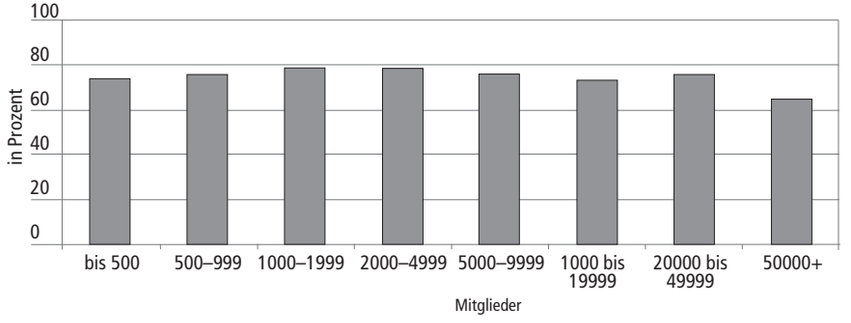
Ähnlich verlaufen die Zahlen bei der Frage des Zivilstandes. Insgesamt sind 83 Prozent der Exekutivmitglieder verheiratet, die höchsten Werte bei den mittleren Gemeinden, die tiefsten bei den grossen Städten. Ausgesprochen tief ist der Anteil der Ledigen. Nur jeder zwölfte Gemeinderat ist nicht verheiratet, am häufigsten kommen sie in den Kleinstgemeinden und in den grossen Städten vor. In ersteren hängt diese überdurchschnittliche Quote wohl mit dem Umstand zusammen, dass die grosse Kandidatennot auch etwas häufiger Junge und Bürger mit weniger normierten Lebensumständen ins Amt spült. Dagegen steigt die Quote der Geschiedenen oder von ihrem Partner getrennten Gemeinderäte mit zunehmender Gemeindegrösse ganz leicht an, so dass ihr Anteil in den grossen Städten beinahe doppelt so hoch ist wie in den kleinsten Dörfern.

Tabelle 1.8: Familienverhältnisse der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse

	499	500 999	1000 1999	2000 4999	5000 9999	10000 19999	20000 49999	Über 50000	Total	N=
Mit Kindern	82.6	83.4	87.6	86.1	84.2	85.2	84.1	77.4	85.0	82.6
Zivilstand										
Verheiratet	81.0	82.5	84.6	84.8	82.6	78.8	82.6	74.2	83.0	6476
Ledig	10.7	9.3	6.4	7.0	8.4	9.2	7.0	12.9	8.3	646
Geschieden/ Getrennt	7.2	6.7	7.2	7.2	7.3	10.0	9.3	12.9	7.3	571
Verwitwet	1.1	1.6	1.7	1.1	1.8	1.9	1.2	0.0	1.4	110

Die klassische Kernfamilie, die heute in modernen Gesellschaften durch andere Formen des Zusammenlebens hart konkurrenziert wird, ist unter Exekutivmitgliedern die absolut dominierende Lebensweise. 77 Prozent der Gemeinderäte leben mit Partner resp. Partnerin und einem oder mehreren Kindern zusammen. Nur in den grossen Städten mit mehr als 50 000 Einw. ist der Anteil der Verheirateten mit Kindern mit rund 65 Prozent leicht tiefer. Dagegen ist er in den mittleren Gemeinden mit 75 bis 80 Prozent überdurchschnittlich hoch.

Abbildung: 1.2: Anteil der verheirateten Exekutivmitglieder mit Kindern



Durch ihre offene Haltung in gesellschaftspolitischen Fragen sind linke politische Kreise dementsprechend empfänglicher für alternative Lebens- und Familienformen als bürgerliche Politiker, für die die Bewahrung traditioneller Verhältnisse grundsätzliche politische Werte darstellen. Tatsächlich leben Politikerinnen und Politiker aus dem linken Spektrum etwas weniger häufig in einer traditionellen Familie, und sie sind auch etwas häufiger ledig oder getrennt von Partner oder Partnerin. Die Unterschiede fallen aber relativ bescheiden aus, ja auch bei den linken Politikerinnen und Politikern ist der Anteil jener, die mit Ehemann/Ehefrau und Kindern leben, mit rund 75 Prozent sehr hoch.

Abbildung 1.3: Verheiratete insgesamt und Verheiratete mit Kindern: nach politischer Position

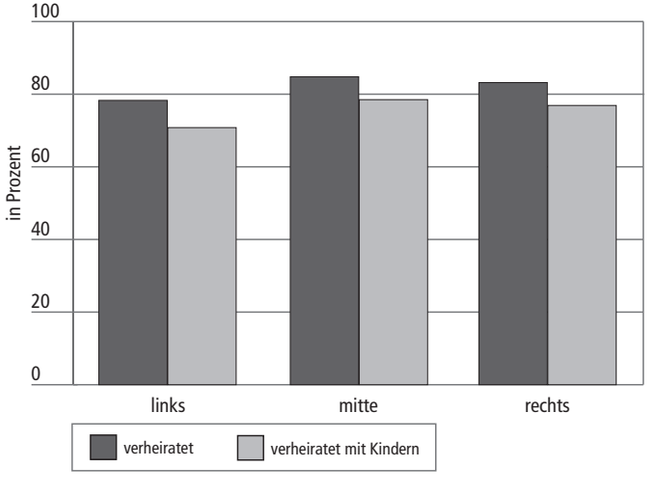
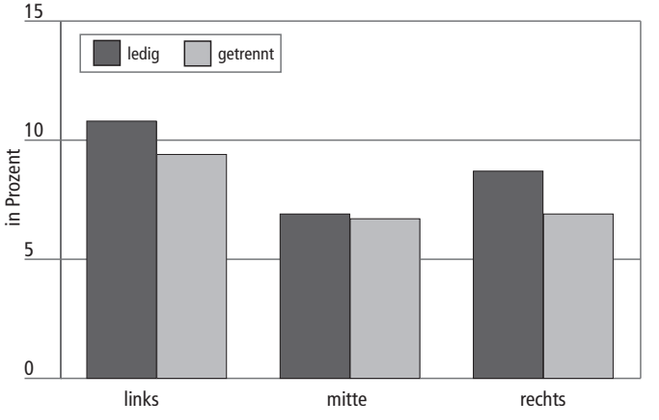


Abbildung 1.4: Anteil Ledige und Getrennte/Geschiedene: nach politischer Position



Auch bei einem Vergleich der Sprachregionen ergeben sich leichte Unterschiede. In der Deutschschweiz ist der Anteil Verheirateter etwas höher, in der italienischen Schweiz gibt es am meisten Ledige unter den Gemeinderäten, und in der Romandie kommen Geschiedene oder Getrennte häufiger vor als in der übrigen Schweiz. Trotzdem bilden in allen Landesteilen die Exekutivmitglieder, die in einer traditionellen Familie leben, mit gegen 80 Prozent eine erdrückende Mehrheit.

Tabelle 1.9: Zivilstand der Exekutivmitglieder: nach Sprachregion

	Verheiratet	Ledig	Geschieden/ Getrennt	N=
Deutsch	84.2	7.8	6.6	5269
Französisch	81.1	8.2	9.3	1961
Italienisch	78.8	13.3	6.3	573

Das Ergebnis, dass 75 Prozent der Gemeinderäte in einer traditionellen Familie, verheiratet mit einem oder mehreren Kindern, leben, manifestiert den hohen Wert, der geordneten Familienverhältnisse für eine Führungsposition in den Gemeinden zuerkannt wird. Vor allem in kleinen Gemeinden gehört ein traditionelles Familienleben zu den absolut zentralen Erfolgsfaktoren bei den Exekutivwahlen. Auf dem Hintergrund der zunehmenden Erosion traditioneller Familienformen führt dieses Faktum einerseits zu einer zunehmenden Einschränkung der für die Bevölkerung überhaupt wählbaren potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten. Andererseits sind eben gerade diese stabilen und traditionellen Lebensumstände eine zentrale Voraussetzung dafür, dass sich jemand erstens überhaupt für die Belange seiner Gemeinde interessiert und sich zweitens sogar aktiv in Form eines Exekutivamtes für eben diese Gemeinde einsetzen will.

1.4 Berufliche Verhältnisse

1.4.1 Bildungsniveau

Wie bei allen Führungspositionen sind Kommunalpolitiker mit höherer Ausbildung sicher im Vorteil, wenn es z. B. darum geht, schwierige Texte zu lesen und komplexe Sachzusammenhänge zu verstehen, sich schriftlich adäquat auszudrücken, wirkungsvolle Referate zu halten oder um mit akademisch gebildeten Chefbeamten optimal zu kommunizieren.

Andererseits ist die lokale Milizverwaltung – als Ausdrucksform direkter Demokratie – traditionellerweise dazu da, ähnlich wie das Stimmrecht allen Bürger(innen) unabhängig von qualifikatorischen Voraussetzungen offenzustehen. Und häufig genug muss auf Kandidaten mit leichterem Schulsack zurückgegriffen werden, weil keine höher Gebildeten verfügbar sind, da sie meist in den Städten wohnen und – wenn sie politisch aktiv sind – sich aufgrund ihrer Mobilität und professionellen Orientierung vorrangig für überlokale Angelegenheiten interessieren.

So erstaunt es nicht, dass in Kleingemeinden rund die Hälfte aller Mandatsinhaber höchstens über einen Lehrabschluss verfügt, während in mittleren Gemeinden Inhaber höherer Berufsdiplome und in den Städten (vor allem oberhalb von 20 000 Ew.) durchwegs Personen mit akademischen Abschlusszeugnissen dominieren. Der doppelte Grund für diese drastischen Verschiebungen liegt wohl darin, dass mit wachsender Einwohnerzahl einerseits mehr Kandidaten mit hoher Formalbildung verfügbar sind, und eine grössere Berufsverwaltung andererseits immer dringender Führungskräfte mit hohem Ausbildungsniveau verlangt. Vor allem gilt dies für die Stadtpräsidenten, die in ganz überwiegendem Masse eine Universitäts- oder ETH-Ausbildung besitzen.

Eine Aufgliederung nach Sprachregionen zeigt, dass ausschliesslich im deutschen Sprachraum ein deutliches Bildungsgefälle zwischen Männern und Frauen besteht, und dass die Quote der Akademisierung im Tessin weit höher als in den übrigen beiden Landesteilen liegt. Letzteres mag wohl damit zusammenhängen, dass sich hier die Rekrutierung auf relativ engere, elitärere Bevölkerungssegmente (mit meist juristisch gebildeten Vertretern traditionsreicher Familien) beschränkt (Tab 1.11).

Eine Aufgliederung nach Ressorts macht deutlich, dass Vorsteher des Finanzwesens am häufigsten auch schon in Kleinstgemeinden über eine aka-

demische Bildung verfügen, während Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit umgekehrt selbst in Städten noch häufig weniger gebildeten Ratsmitgliedern überantwortet werden. Generell überwiegt aber der Eindruck, dass sich der Vormarsch tertiär Gebildeter relativ gleichmässig auf alle Sachgebiete erstreckt. (Tab 1.12).

Schliesslich bestätigt sich die Vermutung, dass sich die allgemeine Ausbreitung höherer Bildungsabschlüsse, die in der Gesamtgesellschaft während der vergangenen 40 Jahre stattgefunden hat, auch in einer gewissen «Akademisierung» kommunaler Exekutivgremien widerspiegelt. So wächst der Prozentanteil universitär gebildeter Ratsmitglieder in der jüngsten Jahrgangskohorte (1971+) vor allem in den grösseren Gemeinden erheblich an, während zwischen den drei älteren Kohorten keine signifikanten Unterschiede bestehen. Nur Kleinstgemeinden (unterhalb von 1000 Ew.) scheinen von diesem Trend bisher kaum berührt.

Tabelle 1.10: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit verschiedenen Niveaus formaler Ausbildung: nach Stellung in der Exekutive und Gemeindegrösse

		Gemeindegrösse							
	Stellung in der Exekutive	– 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	10001 – 20000	20001 – 35000	über 35000
Keine Berufsbildung	Präsidium	10	4	6	3	0	2	0	0
	Ressortleitung	7	6	6	4	3	3	2	5
Berufslehre	Präsidium	38	28	25	23	23	11	14	10
	Ressortleitung	41	40	33	30	20	18	10	8
Höhere Berufsschule	Präsidium	29	39	38	33	26	23	7	0
	Ressortleitung	30	33	35	36	32	28	21	13
Universität/ ETH	Präsidium	23	29	31	41	51	65	79	90
	Ressortleitung	22	21	26	31	45	52	67	75

Tabelle 1.11: Prozentanteil der Exekutivmitglieder mit akademischem Studienabschluss: nach Sprachregion und Geschlecht

	Deutsch		Französisch		Italienisch	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Keine Berufsbildung	6	4	8	6	4	5
Berufslehre	45	27	36	33	26	22
Höhere Berufsschule	27	35	31	32	33	35
Universität/ETH	22	33	25	29	38	38

Tabelle 1.12: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit akademischem Bildungsabschluss: nach Ressort und Gemeindegrösse

	Gemeindegrösse							
Stellung in der Exekutive	– 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	10001 – 20000	20001 – 35000	über 35000
Finanzen	26	33	35	43	55	55	62	88
Bauwesen	21	23	25	32	46	48	71	86
Werke	21	14	29	37	42	63	67	100
Sicherheit	20	11	24	24	39	46	67	57
Soziales	21	24	24	25	44	55	69	63
Bildung	24	22	29	36	53	60	80	83

Tabelle 1.13: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit akademischem Bildungsabschluss: nach Geburtsjahrgang und Gemeindegrösse

	Gemeindegrösse							
Stellung in der Exekutive	– 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	10001 – 20000	20001 – 35000	über 35000
–1950	19	27	28	34	44	49	75	77
1951–60	23	20	25	32	44	49	58	79
1961–70	22	22	26	31	45	58	71	78
1971+	24	31	41	42	80	85	100	—

1.4.2 Hauptberufliche Erwerbstätigkeit

Weit über 90 % aller Exekutivmitglieder erfüllen ihre Amtspflichten nebenamtlich und sind – selbst wenn sie eine respektable Aufwandentschädigung erhalten – deshalb auf eine anderweitige Sicherung ihres Lebensunterhaltes angewiesen. Angesichts des beträchtlichen Zeitaufwands mag es vor allem für Präsidenten, aber auch für gewöhnliche Mitglieder in grösseren Gemeinden schwierig sein, das Mandat mit einer 100 %-Stelle zu vereinbaren; andererseits mag die Doppelbelastung aber unvermeidlich sein, weil im praktizierten Beruf keine Teilzeitarbeit möglich ist.

Die Ergebnisse zeigen, dass selbst in Kleinstgemeinden mehr als ein Viertel aller Amtsträger keiner vollen Erwerbstätigkeit nachgeht, und dass diese Quote vor allem bei Präsidenten, die in Gemeinden mit mehr als 5 000 Einw. amtieren (bei den übrigen Ratsmitgliedern hingegen erst oberhalb von 10 000 Einw.) erheblich steigt. Die Zunahme bezieht sich allerdings nur auf Teilzeitanstellungen, während der Anteil völlig Erwerbsloser (zu denen jeweils ca 7–8% Pensionierte gehören) auf demselben Niveau verbleibt.

Bekanntlich ist für die Schweiz charakteristisch, dass die Frauen – vor allem als Mütter – überaus häufig Teilzeit arbeiten, während die Männer ähnlich wie in anderen westlichen Ländern ungeachtet ihrer Lebensphase zu über 90% Vollzeitstellen besetzen. Diese Geschlechterkluft widerspiegelt sich in dramatischer Weise in Tabelle 1.15, wo sich in allen politischen Parteien das Muster zeigt, dass weibliche Ratsvertreter zu weniger als 30 % (im vergleich zu 70–84 % der Männer) einer vollen Erwerbstätigkeit nachgehen. In der Regel (d. h. zu 87 %) sind es Ehefrauen, von denen viele dank «Quersubventionierung» durch ihren Gatten für einen durchaus umfangreichen zeitlichen Amtseinsatz verfügbar sind. Die Vermutung, dieses traditionelle Rollenmuster würde sich auf konservativ-bürgerliche Parteien beschränken, wird keineswegs bestätigt, denn gerade bei den Sozialdemokraten sind am wenigsten voll erwerbstätige Frauen zu finden – und am meisten paradoxerweise bei der SVP, die sich programmatisch noch am meisten mit der hergebrachten Rollenteilung der Geschlechter identifiziert. Die hohe männliche Teilzeitquote bei der SP könnte hingegen darauf hinweisen, dass relativ viele ihrer Vertreter egalitäre Familienverhältnisse (in denen sich beide Partner die Erwerbsarbeit teilen) praktizieren.

Die Aufgliederung nach Geburtsjahrgängen (Tab. 1.16) schliesslich erlaubt eine Erörterung der Frage, ob wir in derartigen Asymmetrien ein langsam erodierendes traditionelles Relikt – wie die neueren allgemeinen Beschäftigungsstatistiken nahelegen –, oder ein stabiles, auch von den jüngeren

Kohorten getragenes Normverhalten vor uns haben. Die Ergebnisse legen eher die zweite Interpretation nahe: Weil auch junge Männer in unverändert hohem Masse Vollzeitstellen innehaben, und die höhere Vollzeitbeschäftigung bei den jüngeren Frauen durchaus damit erklärt werden kann, dass sie sich häufig noch nicht in der Familienphase (mit Kleinkindern) befinden.

So ist auch in Zukunft damit zu rechnen, dass die kommunale Milizverwaltung durch ein grosses Angebot an Frauen mitgestützt werden kann, die dank ihrer geringeren beruflichen Verpflichtungen besser als die meisten Männer in der Lage sind, hohe zeitliche Belastungen auf sich zu nehmen und in flexibler Weise für ihr Amt abkömmlich zu sein.

Tabelle 1.14 Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit verschiedenem Grad beruflicher Erwerbstätigkeit: nach Gemeindegrösse und Stellung in der Exekutive (nur nebenamtliche Amtsinhaber)

Erwerbstätigkeit	Stellung in der Exekutive	Gemeindegrösse					
		– 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	Über 10001
Volle Stelle	Präsidium	72	70	68	78	44	46
	Ressortleitung	74	71	72	68	64	55
Teilstelle	Präsidium	15	18	19	25	39	43
	Ressortleitung	17	20	19	22	26	32
Keine Stelle	Präsidium	13	13	13	18	11	14
	Ressortleitung	9	9	9	10	9	13

Tabelle 1.15 Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit verschiedenem Grad beruflicher Erwerbstätigkeit: nach Parteirichtung und Geschlecht (nur nebenamtliche Amtsinhaber)

Erwerbstätigkeit	Geschlecht	Parteirichtung					
		FDP LPS	CVP	SVP	SP	Andere Parteien	Parteilose
Volle Stelle	Frauen	22	17	29	18	17	22
	Männer	81	84	87	70	76	84
Teilstelle	Frauen	58	64	61	69	62	63
	Männer	9	9	7	19	16	7
Keine Stelle	Frauen	20	19	10	14	22	16
	Männer	10	7	6	11	8	9

Tabelle 1.16 Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit verschiedenem Grad beruflicher Erwerbstätigkeit: nach Geburtsjahrgang und Geschlecht (nur nebenamtliche Amtsinhaber)

Erwerbstätigkeit	Geschlecht	Geburtsjahrgang							
		–1945	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80
Volle Stelle	Frauen	8	16	19	21	21	21	33	53
	Männer	24	71	89	93	92	93	93	88
Teilstelle	Frauen	31	61	64	69	62	69	56	38
	Männer	16	14	10	7	8	6	7	10
Keine Stelle	Frauen	62	24	18	10	17	10	12	9
	Männer	61	15	2	0	0	1	1	2

1.4.3 Berufliche Stellung

Zu den unbestrittensten Ergebnissen politikwissenschaftlicher Forschung gehört der Befund, dass sich politische Amtsträger überproportional häufig aus den höheren sozio-ökonomischen Schichten rekrutieren. Auch wenn die vielen Tausend nebenamtlichen Schweizer Milizpolitiker zumindest in Kleingemeinden zwangsläufig ein breites Bevölkerungsspektrum repräsentieren, ist der Amtszugang für niedrige Berufsgruppen dadurch erschwert, dass häufig Führungsqualifikationen verlangt sind, eine flexible zeitliche Abkömmlichkeit (wie z. B. im Falle von Selbstständigen) vorteilhaft ist – und oft sogar Lohneinbussen (z. B. wenn eine Reduktion des Berufspensums nötig wird) in Kauf genommen werden müssen.

Aus Tab 1.17 geht hervor, dass – in diametraler Umkehr der Gesellschaftspyramide – rund die Hälfte aller Exekutivmitglieder aus dem Kreis der Selbstständigerwerbenden sowie der höheren Kaderpositionen stammen – und nicht einmal 20 Prozent aus jenen breiten Schichten, die keinerlei Führungsfunktionen innehaben. Der starke Anstieg Selbstständiger in städtischen Gemeinden (auf 43 %) lässt darauf schliessen, dass aufgrund der immensen zeitlichen Amtsbelastung nur noch Kandidaten in Frage kommen, die dank ihrer unabhängigen Stellung ihre Zeit frei einteilen (und von weitgehenden Möglichkeiten der Aufgabendelegation Gebrauch machen) können. Umgekehrt widerspiegelt sich im Absinken unterer Berufsgruppen die Tatsache, dass die grosse Verwaltung fast zwingend Exekutivmitglieder mit Führungserfahrung fordert.

Derartige Anforderungen setzen wohl auch dem Einbezug von Frauen gewisse Grenzen, da diese meist niedrige berufliche Stellungen einnehmen. Tabelle 1.18 zeigt aber, dass zumindest in den bürgerlichen Parteien erstaunlich viele Frauen (in der SVP fast 50 %(!)) aus dem Kreis der Selbstständigen und der oberen Kaderpositionen stammen – im deutlichen Unterschied zu den Sozialdemokraten, wo immerhin etwa die Hälfte der Frauen keine Vorgesetztenfunktion besetzt. So ergibt sich der Schluss, dass die sozialdemokratischen Frauen die Verhältnisse in der weiblichen Gesamtbevölkerung noch am ehesten repräsentativ abbilden – während bürgerlicherseits die traditionell-mittelständischen Schichten (noch) viel zu einseitig dominieren.

Ein Vergleich der Alterskohorten macht die dramatischen Wandlungen sichtbar, die in den letzten Jahrzehnten stattgefunden haben. So ist der Anteil der Selbstständigen in den jüngeren Altersgruppen überaus stark gesunken, während der Prozentsatz der höheren Kader kaum Veränderungen zeigt und derjenige aller übrigen Segmente kontinuierlich zugenommen hat. Während sich im Rückgang der Selbstständigen längst bekannte Entwicklungen in der Arbeitswelt (mit allerdings erstaunlich grosser zeitlicher Verzögerung) widerspiegeln, mögen die wachsenden Anteile aus niedrigen Berufsschichten darauf hindeuten, dass sich der Zugang zu kommunalen Exekutivämtern für breitere Bevölkerungsschichten geöffnet hat – nicht zuletzt wohl deshalb, weil Inhaber hoher Stellungen oft kaum mehr für lokale Ämter zur Verfügung stehen.

Tabelle 1.17: Prozentsatz der Exekutivmitglieder auf verschiedenen beruflichen Hierarchiestufen: nach Gemeindegrösse (nur nebenamtliche Amtsinhaber)

Berufliche Stellung	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	+10001
Selbstständig	36	30	30	32	34	43
Höheres Kader	10	17	18	20	17	19
Mittleres Kader	21	22	24	20	22	16
Unteres Kader	13	12	11	11	9	7
Keine Führungsfunktion	20	20	18	17	17	15

Tabelle 1.18: Prozentsatz der Exekutivmitglieder auf verschiedenen beruflichen Hierarchiestufen: nach Parteirichtung und Geschlecht (nur nebenamtliche Amtsinhaber)

Berufliche Stellung	FDP/LPS		CVP		SVP		SP		Andere Parteien		Parteilose	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
Selbstständig	28	35	28	34	38	48	13	14	22	32	25	34
Höheres Kader	11	27	4	22	11	18	9	16	2	14	8	15
Mittleres Kader	22	21	17	23	11	19	15	33	12	21	16	23
Unteres Kader	6	9	4	12	5	5	15	15	8	17	11	13
Keine Führungsfunktion	32	8	46	9	34	9	49	22	56	16	40	15

Tabelle 1.19: Prozentsatz der Exekutivmitglieder auf verschiedenen beruflichen Hierarchiestufen: nach Geburtsjahrgang (nur nebenamtliche Amtsinhaber)

Berufliche Stellung	Geburtsjahrgang							
	–1945	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80
Selbstständig	64	38	33	32	31	30	28	20
Höheres Kader	11	15	17	16	18	17	16	14
MittleresKader	10	21	23	22	24	20	21	25
Unteres Kader	6	12	10	10	10	13	13	18
Keine Führungsfunktion	9	15	18	20	17	20	22	22

1.4.4 Vertretung verschiedener Berufsgruppen und Bevölkerungsteile

Die politische Macht auf der lokalen Ebene wird überwiegend von Bevölkerungsgruppen mit traditionellen Merkmalen und Verhaltensweisen verwaltet. Überraschend viele von ihnen haben ihr ganzes Leben in der Gemeinde verbracht, die meisten leben in «geordneten» Familienverhältnissen, und überdurchschnittlich häufig sind sie in Berufen tätig, die eher aus der bäuerlich-gewerblichen als der modernen Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft stammen. So zeigt sich, dass Bauern und selbstständige Unternehmer zusammen in Gemeinden aller Grössenklassen mindestens 24 % (in Kleinstgemeinden 39 %) aller Gemeindepräsidien besetzen und auch über 25 % aller übrigen Ratssitze belegen.

Wenn die Bauern in den grösseren Gemeinden zurücktreten, da es dort häufig gar keine Landwirtschaft mehr gibt, so werden die Unternehmer sogar zahlreicher und spielen selbst in grösseren Städten eine unverändert führende Rolle. Wenn in grösseren Gemeinden die Präsenz der Bauern nur schon deshalb schwindet, weil es dort häufig keine Landwirtschaft mehr gibt, werden die Unternehmer dort sogar zahlreicher uns spielen selbst in grösseren Städten eine unverändert führende Rolle. Die Gründe liegen natürlich darin, dass diese beiden traditionellen Berufssegmente aufgrund ihrer lokalen Standortbindung und Besitztümer an den lokalen Angelegenheiten ein besonders Interesse haben. So wollen sie zum Beispiel auf die wirtschaftliche und demographische Entwicklung ihrer Gemeinde Einfluss nehmen, weil der Wert ihrer Immobilien oder der Umfang ihrer Auftragsbestände und Absatzmärkte unmittelbar davon abhängig sind. Hinzu kommt, dass sie für nebenamtliche politische Tätigkeiten besser verfügbar sind, da sich ihr Arbeitsplatz in der Gemeinde befindet und sie nicht an starre Fabrik- oder Bürozeiten gebunden sind. Ähnliches gilt auch für die Lehrer, die ebenfalls weit über ihrem statistischen Bevölkerungsanteil vertreten sind und in Gemeinden zwischen 5000 und 10 000 Ew. maximale Prozentanteile erreichen

Sie alle unterscheiden sich darin von den Arbeitern, die aber ebenfalls erstaunlich häufig in den Gemeindeexekutiven anzutreffen sind: Mit Ausnahme der Städte, wo ihr Anteil an Präsidien fast auf null zurückgeht und ihre Teilhabe an den übrigen Ratsmandaten die Schwelle von 10 % unterschreitet.

Während im Anwachsen der Juristen der wachsende Bedarf grösserer Verwaltungen nach rechtlicher Expertise sichtbar wird, zeigt sich im geringen (und mit steigender Einwohnerzahl abnehmenden) Anteil der Hausfrauen und Rentner, dass die hohe zeitliche Verfügbarkeit allein keineswegs ausreicht, um ein Exekutivmandat zu gewinnen. Denn wenn beruflich Erwerbstätige auch weniger Zeit erübrigen können, wird dieser Nachteil oft durch ihre höheren Qualifikationen kompensiert sowie durch ihre besseren sozialen und politischen Vernetzungen, dank denen sie ihr Amt auf kommunikativere, responsivere und effektivere Weise ausüben können.

Die Vermutung liegt nahe, dass die traditionellen Berufe, die im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung stark an Bedeutung verloren haben, zumindest bei den jüngeren Alterskohorten immer mehr in den Hintergrund treten. Umso mehr erstaunt der Befund, dass der Anteil der Bauern unter den jüngsten Mitgliedern sein Maximum erreicht, und dass auch ein Rückgang bei den Unternehmern nicht schlüssig nachweisbar ist (da der geringe Prozentan-

Tabelle 1.20: Prozentsatz der Exekutivmitglieder aus verschiedenen Berufsfeldern: nach Stellung in der Exekutive und Gemeindegrösse (nur nebenamtliche Amtsinhaber)

Beruf	Stellung in der Exekutive	Gemeindegrösse					
		– 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	Über 10001
Bauern	Präsidium	20	13	9	3	3	6
	Ressortleitung	15	10	9	7	5	3
Unternehmer	Präsidium	19	23	28	27	21	19
	Ressortleitung	18	21	22	26	24	24
Arbeiter	Präsidium	18	16	13	8	5	2
	Ressortleitung	22	26	22	19	15	9
Lehrer	Präsidium	7	10	9	8	12	3
	Ressortleitung	7	5	8	8	10	13
Juristen	Präsidium	2	2	3	7	9	10
	Ressortleitung	2	1	2	3	6	10
Hausfrauen	Präsidium	5	3	2	3	4	2
	Ressortleitung	6	6	6	7	4	5
Rentner	Präsidium	8	7	9	8	4	5
	Ressortleitung	6	7	5	4	4	6

Tabelle 1.21: Prozentsatz der Exekutivmitglieder aus verschiedenen Berufsfeldern: nach Geburtsjahrgang (nur nebenamtliche Amtsinhaber)

Beruf	Geburtsjahrgang							
	–1945	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80
Bauern	7	8	10	10	10	12	10	13
Unternehmer	22	26	24	24	26	24	20	13
Arbeiter	2	14	20	22	25	23	26	24
Lehrer	6	11	11	9	6	6	5	4
Juristen	2	2	4	3	3	2	5	10
Hausfrauen	3	4	5	5	5	6	5	3
Rentner	42	8	1	0	0	0	0	0

teil bei den jüngsten Ratsmitgliedern wahrscheinlich dadurch bedingt ist, dass der Schritt zum Firmenbesitzer meist erst in reiferen Lebensjahren erfolgt.

1.5 Wohndauer in der Gemeinde bei der Amtsübernahme

Schon seit zwanzig Jahren fällt es den Gemeinden schwer, valable Kandidaten für ihre Exekutiven zu finden. Trotzdem tauchen unter den Gemeinderäten nur relativ wenige Personen mit eigenwilligen, von der Norm abweichenden Lebensläufen auf. Im Gegenteil zeichnet sich der überwiegende Teil der lokalen Exekutivmitglieder durch eine sehr traditionelle Lebensführung aus. 50 Prozent der befragten Exekutivmitglieder waren bei ihrer Wahl schon länger als 20 Jahre in der Gemeinde wohnhaft, jedes sechste Mitglied sogar länger als 40 Jahre. Umgekehrt beträgt bei nicht einmal 30 Prozent der Gemeinderäte die Wohndauer weniger als zehn Jahre.

Dies wird auch durch ihre lange Ansässigkeit in der Gemeinde unterstrichen. Bei ihrer Wahl in den Gemeinderat sind die Exekutivmitglieder im Durchschnitt schon 23 Jahre in der Gemeinde wohnhaft gewesen. Dabei nimmt die Wohndauer mit steigender Gemeindegrösse kontinuierlich zu. Beträgt sie in Kleinstgemeinden 20 Jahre, steigt sie in Städten mit mehr als 20 000 Einwohnern auf deutlich über 33 Jahre. Sehr gut ersichtlich ist dieser Zusammenhang bei den Gemeinderäten, die noch nicht zehn Jahre in der Gemeinde wohnhaft sind: Beträgt der Anteil der Neuzugezogenen in den kleinen Gemeinden gegen 40 Prozent, erreicht er in den grösseren Städten nicht einmal zehn Prozent. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Auswahl an Kandidaten mit zunehmender Gemeindegrösse prinzipiell grösser wird. Anders gesagt sind kleine Gemeinden häufiger gezwungen, bei ihrer Kandidatensuche aus der Not heraus auf Bevölkerungssegmente zurückzugreifen, die (noch) nicht so stark im sozialen und politischen Leben verankert sind. Andererseits ist die längere Ansässigkeit der Exekutivmitglieder in den Städten natürlich darauf zurückzuführen, dass Wohnortswechsel in grösseren Gemeinden weniger mit einem Gemeindewechsel als mit einem Quartierwechsel verbunden sind.

Ein weiteres Indiz für die starke Verankerung der Gemeinderäte ist die hohe Rate der in der Gemeinde geborenen Gemeinderäte. 30 Prozent der Gemeinderäte haben noch nie die Gemeinde gewechselt. Auffällig ist die relativ gleichmässige Verteilung in den einzelnen Grössenkategorien. Nur die grossen Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern weisen mit 40 Prozent

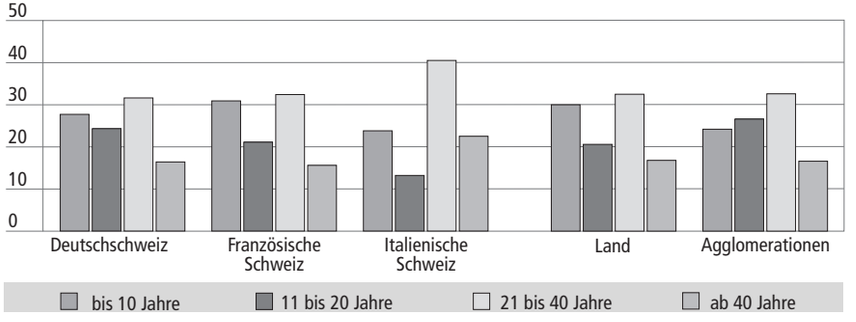
Tabelle 1.22: Wohndauer in der Gemeinde zum Zeitpunkt der Wahl in die Exekutive, nach Gemeindegrösse

	– 499	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 4999	5000 – 9999	10000 – 19999	20000 – 49999	über 50000	Total	N=
Bis 10 Jahre	40.0	32.6	29.1	22.6	18.2	18.0	8.3	6.5	28.2	2117
11 bis 20 Jahre	16.5	18.9	26.0	26.6	26.9	20.7	16.7	161	22.7	1703
21 bis 40 Jahre	29.8	32.9	29.4	33.8	34.6	39.3	44.0	35.5	32.4	2435
Über 40 Jahre	13.7	15.6	15.6	16.9	20.4	22.0	31.0	41.9	16.7	1251
Seit Geburt in der Gemeinde (in %)	31.4	30.7	27.9	28.4	29.4	29.1	32.9	40.0	29.5	2214

einen deutlich höheren Anteil an in der jetzigen Wohngemeinde geborenen Exekutivmitgliedern auf.

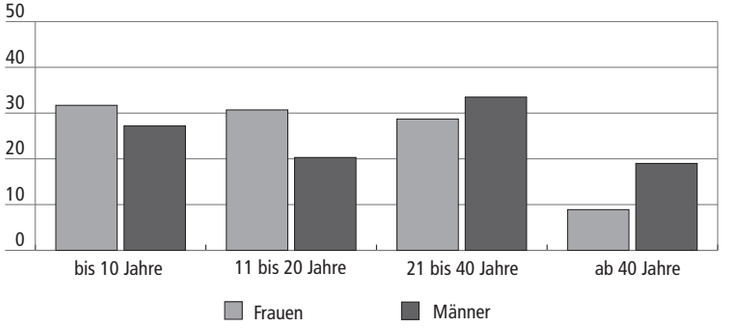
Ein Vergleich zwischen den Regionen ergibt, dass die Exekutivvertreter aus der italienischen Schweiz deutlich stärker in ihren Gemeinden verankert sind. Über 60 Prozent der Gemeinderäte aus der Südschweiz waren bei ihrer ersten Wahl in die Exekutive schon mindestens 20 Jahre in der Gemeinde wohnhaft, während in der deutschen und der französischen Schweiz umgekehrt mehr als 50 Prozent weniger als 20 Jahre vor ihrer ersten erfolgreichen Wahl zugezogen sind. Die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen fallen nicht stark ins Gewicht, auf dem Land ist der Anteil der relativ kurz vor ihrer ersten Wahl zugezogenen Gemeinderäte (weniger als zehn Jahre) mit 30 Prozent relativ hoch.

Abbildung 1.5: Wohndauer in der Gemeinde zum Zeitpunkt der Wahl in die Exekutive: nach Regionen



Auch ein Vergleich zwischen den Geschlechtern bringt signifikante Unterschiede an den Tag. Die Männer waren bei ihrer Wahl mehrheitlich mehr als 20 Jahre in der Gemeinde wohnhaft. Bei den Frauen ist es umgekehrt, mehr als 60 Prozent waren noch nicht 20 Jahre in der Gemeinde ansässig. Besonders weniger stark integriert ins dörfliche Leben sind die Frage in den Reihen der Parteilosen, bei denen 70 Prozent weniger als 20 und 40 Prozent weniger als 10 Jahre in der Gemeinde wohnten.

Abbildung: 1.6: Wohndauer in der Gemeinde zum Zeitpunkt der Wahl in die Exekutive: nach Geschlecht



Ein Parteienvergleich zeigt, dass die SVP, die CVP und die BDP mit einer durchschnittlichen Wohndauer bei Amtsantritt von deutlich über 25 Jahren sich am stärksten auf die Alteingesessenen stützen. Bei der SVP waren zwei Drittel der Amtsträger bei Amtsantritt mehr als 20 Jahre in der Gemeinde wohnhaft. Auffallend dagegen die relativ tiefen Werte bei der FDP und den Liberalen, die auf einer Stufe mit den linken Parteien, der EVP und den Parteilosen sind. Bei Letzteren verstärkt der sehr hohe Anteil der Vertreter, die bei Amtsantritt weniger als 10 Jahre in der Gemeinde gewohnt haben, die These, dass es etablierten Parteien nur schlecht gelingt, Neuzuzüger in ihren Reihen zu integrieren.

Tabelle 23: Wohndauer der Exekutivmitglieder in der Gemeinde im Zeitpunkt der Amtsübernahme: nach Parteien

	FDP	CVP	SVP	LPS	BDP	EVP	GP	SP	And. Partei	Lok. Grup.	Partei-lose
Bis 10 Jahre	24.3	20.6	17.8	15.8	14.9	29.7	28.6	27.2	28.4	26.5	36.6
11 bis 20 Jahre	25.3	20.2	18.0	31.6	31.9	35.1	32.7	28.2	25.7	25.9	21.3
21 bis 40 Jahre	34.5	38.8	36.2	35.1	38.3	21.6	22.4	30.7	31.9	32.2	28.8
Über 40 Jahre	15.9	20.5	28.0	17.5	14.9	13.5	16.3	13.9	14.0	15.4	13.3
Seit Geburt in der Gemeinde	29.5	41.0	42.9	23.6	33.3	21.1	20.8	20.4	26.6	26.8	24.9
Durchschnitt (Jahre)	23.2	26.1	28.5	21.6	25.0	19.8	20.7	21.6	23.6	22.4	20.1

Als abschliessende Erkenntnis zeichnen sich Gemeinderäte durch eine sehr grosse Treue zu ihrem Wohnort aus. In Zeiten der gestiegenen Mobilität mutet eine durchschnittliche Wohndauer von über 20 Jahren bei der ersten Wahl in die Exekutive fast schon bizarr an. Umgekehrt könnte man aber auch sagen, dass ein grosses Wissen über die aktuelle Situation und die Entwicklung der Gemeinde und gute Kenntnisse der sozialen Verhältnisse in der Bevölkerung zu den wichtigen Voraussetzungen für die Ausübung eines kommunalen Exekutivamtes gehören.

1.6 Verankerung in der lokalen Vereinslandschaft

Die Mitgliedschaft der Exekutivmitglieder in den verschiedensten Vereinen der Gemeinden wird immer wieder als ein herausragendes Charakteristikum der Lokalpolitik dargestellt. Es gibt verschiedene Gründe, die es plausibel erscheinen lassen, dass Politikerinnen und Politiker in besonderem Masse am Vereinsleben der Gemeinde partizipieren. Grundsätzlich handelt es sich bei den Personen, die ein politisches Amt übernehmen, wohl eher um überdurchschnittlich aktive, am öffentlichen und gesellschaftlichen Leben interessierte und sozial stärker vernetzte Persönlichkeiten, für die die Mitgliedschaft in einem Verein an sich etwas Attraktives ist. Zudem sind Vereine – wie wir später noch sehen werden – wichtige Stützen im Wahlkampf, kann man doch darauf zählen, dass einem die Stimmen der übrigen Vereinsmitglieder eher zukommen, auch wenn man nicht unbedingt dieselben parteipolitischen Positionen vertritt. Und schliesslich haben auch die Vereine ein genuines Interesse, über ihre Mitglieder in den Behörden vertreten zu sein, insbesondere wenn diese Behörden Entscheidungen treffen, von denen auch der Verein betroffen sein kann.

Drei Viertel der erfassten Exekutivmitglieder sind denn auch mindestens in einem Verein aktiv (vgl. Figur 1.7). Davon sind rund zehn Prozent sind besonders aktiv und in vier und mehr Vereinen Mitglied. Auch hier spielt die *Grösse der Gemeinde* eine wichtige Rolle. In den kleinsten Gemeinden (bis 1 000 Einwohner) findet sich mit rund 30 Prozent der grösste Anteil an Exekutivmitgliedern ohne aktive Vereinsmitgliedschaft (vgl. Tabelle 1.24). Mit zunehmender Gemeindegrösse sinkt dieser Anteil auf rund 15 Prozent und steigt dann in den grössten Gemeinden (mehr als 20 000 Einwohner) wieder an. Es ist anzunehmen, dass in den kleinsten Gemeinden das Vereinsangebot deutlich kleiner ist und sich deshalb weniger aktive Mitglieder finden. In den grössten Gemeinden kann demgegenüber vermutet werden, dass der Arbeitsaufwand für das Exekutivamt kaum mehr Zeit für eine aktive Vereinstätigkeit lässt. In diese Richtung deutet auch die Erkenntnis, dass die Vereinsmitgliedschaften bei den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten in den grössten Gemeinden nicht nur etwas tiefer liegen als in den mittelgrossen Gemeinden, sondern auch eher tiefer liegen als die Mitgliedschaften der übrigen Exekutivmitglieder. Ein weiterer Grund für das Abflachen des Anstiegs findet sich aber auch in der geänderten *parteipolitischen Zusammensetzung* der Exekutiven. In den grossen Gemeinden sind vor allem die Mitglieder der SP, die in weniger Vereinen aktiv sind, deutlich stärker vertreten. Bei den Mitgliedern von CVP, SVP und FDP ist die Zahl

der Vereinsmitgliedschaften deutlich höher. Nicht bestätigen lässt sich die Vermutung, dass die Parteilosen ihre fehlende Rückbindung an eine Partei durch ein verstärktes Engagement in Vereinen zu kompensieren versuchen.

Die Unterschiede zwischen den *Sprachregionen* sind wenig ausgeprägt. Insgesamt trifft es zwar zu, dass der Anteil der Exekutivmitglieder, die mindestens in einem Verein aktiv sind, in der Deutschschweiz höher liegt, aber die Differenz beträgt nicht einmal drei Prozentpunkte. In gewissen Gemeindegrössenkategorien sind es eher die Deutschschweizer, in anderen die Welschschweizer, die etwas häufiger in Vereinen aktiv sind. Dieses Ergebnis relativiert die in der Forschung immer wieder gemachte Feststellung, dass Vereinsaktivitäten in der Deutschschweiz stärker verbreitet sind.

Unterschiedliche Muster zeigen sich beim *Geschlecht*. Männer sind etwas häufiger in Vereinen aktiv als Frauen. Beim *Alter* kommt – zumindest wenn man sich auf die Exekutivmitglieder beschränkt – die durch die beklagte zunehmende Individualisierung bei den jüngeren Generationen verursachte «Krise der Vereine» nicht mit der erwarteten Deutlichkeit zum Ausdruck. Zwar gibt es etwas mehr jüngere Exekutivmitglieder, die nicht in einem Verein aktiv sind. Der Zusammenhang zwischen Alter und Vereinsengagement ist allerdings nicht linear und es gibt Gemeindegrössenkategorien, in denen die Jüngeren zu den Aktivsten gehören. Hier darf jedoch nicht vergessen werden, dass es sich bei den Exekutivmitgliedern um Personen handelt, die im überdurchschnittlichen Masse gesellschaftlich aktiv sind, und dass daraus nicht geschlossen werden kann, dass die Jungen heute im gleichen Masse in Vereinen aktiv sind wie die älteren Generationen.

Die aktive Mitgliedschaft in Vereinen scheint tatsächlich ein fester Bestandteil einer lokalpolitischen Karriere zu sein. Die beschriebenen Unterschiede nach Alter, Geschlecht, Sprachregion und Parteizugehörigkeit sind wenig spektakulär und es gibt kaum charakteristische Gruppen von Exekutivmitgliedern, denen eine Vereinsmitgliedschaft völlig fremd ist. Voraussetzung für eine Mitgliedschaft ist natürlich ein möglichst breites Angebot an Vereinen und die notwendige Zeit, sich in diesen Vereinen auch aktiv zu engagieren.

Figur 1.7: Vereinsmitgliedschaften der Exekutivmitglieder

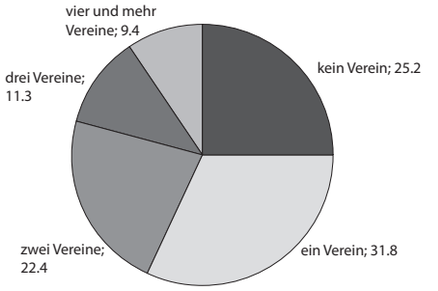


Tabelle 1.24: Prozentanteil Exekutivmitglieder, die mindestens in einem Verein aktiv sind: nach Gemeindegrösse und ausgewählten Merkmalen

	– 499	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 4999	5000 – 9999	10000 – 19999	20000 – 49999	Über 50000	Total	Anzahl Mitglieder
Alle	67.9	72.4	75.7	77.2	78.4	84.6	72.4	67.9	74.8	4821
Präsident/in	73.2	74.5	76.9	79.3	74.4	80.4	52.6	75.0	75.7	1011
Übrige Mitglieder	66.2	72.2	75.8	77.1	79.8	85.2	78.6	76.2	74.9	3769
Deutsch	66.5	72.5	76.2	77.2	78.1	85.0	77.8	77.3	75.7	3350
Französisch	67.0	73.0	73.5	78.7	84.8	84.1	55.0	33.3	72.9	1076
Italienisch	61.3	68.1	77.5	68.5	64.3	71.4	100.0		68.9	292
Frauen	66.7	69.4	75.7	75.7	74.7	79.2	77.8	71.4	73.2	974
Männer	71.0	74.7	78.3	80.2	82.4	87.5	77.4	73.7	77.7	3792
65+	68.2	62.7	80.0	84.4	85.7	90.0	75.0	0.0	75.0	252
55 bis 64	73.2	72.9	82.6	81.1	81.0	85.5	69.6	66.7	69.6	1286
45 bis 54	69.8	73.4	75.3	76.9	78.7	84.5	90.9	77.8	90.9	1903
35 bis 44	69.0	75.7	77.2	79.6	83.3	83.7	55.6	100.0	55.6	1099
Unter 35	69.6	77.4	73.7	78.0	82.1	100.0	50.0		75.5	216
FDP	76.6	76.7	78.9	81.7	81.7	89.9	85.7	71.4	81.0	889
CVP	81.8	85.0	84.8	84.2	86.1	84.9	61.5	75.0	84.3	703
SVP	76.3	86.6	81.9	83.7	80.4	91.8	87.5	0.0	83.4	562
SP	68.2	61.5	72.4	73.7	69.4	83.6	70.0	66.7	72.6	411
Parteilose	68.1	70.7	73.1	71.2	78.9	75.0	100.0		70.5	1643

2 Das politische Profil der Exekutivmitglieder

Gemeindepolitik wird vielfach als sachorientierte Politik dargestellt, bei der ideologische oder parteipolitische Überlegungen sekundärer Natur sind. Diese Vorstellung wird auch von den hier untersuchten Exekutivmitgliedern geteilt. Kaum zehn Prozent der Befragten verneinen die Aussage, dass es sich bei Gemeindeangelegenheiten in der Regel um unpolitische Fragen handelt, bei denen es darum geht, sachgerechte Lösungen zu finden. In einem gewissen Kontrast zu dieser Vorstellung steht die in verschiedenen Studien (vgl. Ladner 1991, Geser et al. 1994) festgestellte grosse Präsenz der Parteien in den mehrheitlich sehr kleinen Schweizer Gemeinden. Zudem sehen sich die Gemeinden gerade in jüngerer Zeit zunehmend mit Fragen konfrontiert, bei denen politische Wertvorstellungen durchaus bedeutsam sind. So beschäftigen sich die Orts- und Zonenplanung oder die Erarbeitung eines Leitbildes durchaus auch mit wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Fragen, die je nach politischen Präferenzen unterschiedlich beantwortet werden.

Die Frage nach dem politischen Profil der wichtigsten Akteure der Lokalpolitik ist deshalb von grossem Interesse. Wo stehen die rund 14 500 Mitglieder der Schweizer Gemeindeexekutiven politisch? Sind sie Mitglied einer Partei? Stehen sie eher auf der rechten Seite des politischen Spektrums? Welche Rolle spielte das Elternhaus für ihr politisches Denken und Verhalten, und wie weit war es ausschlaggebend, dass sie ein solches Amt übernommen haben? Welche sachpolitischen Ziele verfolgen sie für ihre Gemeinde und wie gross sind hier die parteipolitischen Unterschiede? Wie gestaltet sich das Verhältnis der Parteimitglieder zu ihren Parteien, und in welchem Verhältnis stehen die Parteilosen zu den Parteien? All diesen Fragen soll in diesem Kapitel nachgegangen werden.

Auf den folgenden Seiten wird sich schnell einmal zeigen, dass es auch für die Politikerinnen und Politiker in den Gemeinden durchaus Sinn macht, sie nach Parteizugehörigkeit zu unterscheiden. Auch wenn heute die Parteilosen stark im Vormarsch sind, ist nach wie vor der grössere Teil der Exekutivmitglieder auch Mitglied einer politischen Partei. Es dominieren dabei ganz klar die bürgerlichen Parteien, allen vor die FDP, gefolgt von der CVP. Die SP und auch die SVP sind im Vergleich zu ihren Wählerstimmenanteilen auf nationaler Ebene in den kommunalen Exekutiven deutlich untervertreten. Für die SP gilt jedoch, dass ihre mangelnde Präsenz in erster Linie

auf ihre schwache Vertretung in den kleinen, ländlichen Gemeinden zurückzuführen ist. In den grössten Gemeinden ist die SP die stärkste Partei. Bei der SVP sind die Verhältnisse gerade umgekehrt. Der Blick in die einzelnen Kantone zeigt zudem, dass – allen «Nationalisierungstendenzen» zum Trotz – sowohl hinsichtlich der Stärke der einzelnen Parteien wie auch der Bedeutung der Parteilosen nach wie vor grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen bestehen.

Die zahlenmässige starke Vertretung bürgerlicher Parteimitglieder widerspiegelt sich auch bei der Selbstverortung der Exekutivmitglieder auf der Links-rechts-Achse. Mehr als die Hälfte der Mitglieder positioniert sich rechts der Mitte. Hier bestätigt sich zudem ein Sachverhalt, der in den letzten Jahren auch in der Wahlforschung thematisiert wurde: Frauen tendieren stärker nach links. Dabei sind Frauen nicht nur in linken Parteien stärker vertreten, sondern auch innerhalb der meisten bürgerlichen Parteien sind die Frauen stärker links positioniert als die Männer (Geser 2009)[1].

Interessant und bedeutungsvoll ist das Ergebnis, dass rund die Hälfte der Exekutivmitglieder angeben, aus einem politisch geprägten Elternhaus zu stammen, wobei die Herkunft aus einem bürgerlichen Milieu klar dominiert. Der Einfluss der politischen Prägung durch die Eltern ist bei den ältesten Exekutivmitgliedern am stärksten. Weiter zeigt sich, dass bei rund 40 Prozent der Exekutivmitglieder bereits der Vater oder die Mutter ein politisches Amt innehatten. Noch etwas wichtiger ist eine derartige familiäre Prägung beim Amt des Gemeindepräsidenten.

Was die sachpolitischen Positionen der Exekutivvertreter anbelangt, so besteht über die Parteigrenzen hinaus Einigkeit, den öffentlichen Verkehr und die Ansiedlung wohlhabender Steuerzahler zu fördern. In anderen Fragen zeigen sich hingegen deutliche Unterschiede. So werden linke Forderungen in der Sozial-, Kultur- Umwelt- und Ausländerpolitik von einem grossen Prozentanteil bürgerlicher Amtsträger (und vor allem aus der SVP) in keiner Weise unterstützt, während umgekehrt die Sozialdemokraten und Grünen häufig die bürgerlichen Forderungen abweisen, den Steuerfuss zu senken oder den kommunalen Betrieben mehr unternehmerische Freiheiten zu gewähren. Interessant ist ferner, dass die Parteilosen im Durchschnitt eine – ungefähr mit der CVP übereinstimmende – politische Mitteposition einnehmen, während die Vertreter rein lokaler Gruppen (Gemeindeforen, Ortsvereine, Wählergemeinschaften etc.) den linken Forderungen etwas

1 Geser Hans: Linke Frauen in der Kommunalpolitik. In: «Schweizer Gemeindestudien». Online Publikationen, Zürich, Oktober 2009. http://geser.net/gem/t_hgeser10.pdf

offener gegenüberstehen. Und schliesslich deutet der Vergleich der Altersgruppen darauf hin, dass zukünftig in der Gemeindepolitik gesamthaft eher etwas konservativere Werte dominieren werden.

Das Verhältnis der Exekutivmitglieder zur Partei, in der sie Mitglied sind, beruht durchaus auf einer gewissen Distanz. Es wäre aber falsch, davon auszugehen, dass die Parteizugehörigkeit für sie völlig zweitrangig ist. Auffallend ist, dass rund 15 Prozent der parteigebundenen Exekutivmitglieder erst seit ihrer Wahl auch Parteimitglied sind. Gegen 30 Prozent bekleiden neben dem Exekutivamt auch ein Amt in ihrer Partei und etwas mehr als 30 Prozent geben an, dies schon vor ihrer Wahl getan zu haben. Rund 70 Prozent bezeichnen den Einfluss ihrer Lokalpartei auf ihre Amtsausübung als eher gering (wobei dieser Anteil in den grösseren Gemeinden und bei den linken Parteien eher kleiner ist). Dennoch stehen die Exekutivmitglieder – zumindest nach ihrer Einschätzung – in der grossen Mehrheit mit ihren Standpunkten und Überzeugungen in Übereinstimmung mit der Parteimeinung. Das heisst allerdings nicht, dass sie das Konkordanzsystem und das Kollegialitätsprinzip nicht dazu zwingt, mit ihren Entscheidungen in der Exekutive gelegentlich im Widerspruch zur Parteimeinung zu stehen. Dies trifft etwa für die Hälfte der parteigebundenen Exekutivmitglieder zu.

Die immer zahlreicheren Parteilosen in den Exekutiven sind politisch alles andere als homogen. Auffallend ist, dass aber auch sie sich stark am bestehenden Parteiensystem orientieren. Nur rund zehn Prozent der befragten Parteilosen geben an, dass ihnen keine Partei am nächsten steht. Im Links-rechts-Schema positionieren sie sich zu etwa drei Vierteln im Mitte- und Mitte-rechts-Bereich des politischen Spektrums und decken sich so in ideologischer Hinsicht mit der politischen Positionierung der parteigebundenen Exekutivmitglieder.

In den nachfolgenden Abschnitten wird ausführlich auf das politische Profil der Exekutivmitglieder eingegangen. Dabei werden je nach Bedarf auch Unterschiede nach Sprachregion und Kantonszugehörigkeit, nach Gemeindegrösse, Position in der Exekutive, Geschlecht und Alter thematisiert. Zuerst wenden wir uns der Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder zu (Abschnitt 2.1.) und fragen, wie sie sich auf der Links-rechts-Dimension positionieren (Abschnitt 2.2.). Der nächste Abschnitt widmet sich der politischen Herkunft und der Rolle des Elternhauses (Abschnitt 2.3.). Danach untersuchen wir ihre Haltung zu konkreten Sachfragen (Abschnitt 2.4). Abschnitt 2.5 befasst sich mit dem Verhältnis der Exekutivmitglieder zu

ihren Parteien und Abschnitt 2.6 untersucht schliesslich, in welchem Verhältnis die Parteilosen zu den Parteien stehen.

2.1 Politische Zugehörigkeit

Ende der 1980er-Jahre belegte eine grossangelegte, gesamtschweizerische Untersuchung die ausgesprochen starke Verankerung der politischen Parteien in den Schweizer Gemeinden. Gemäss dieser Studie, konnte davon ausgegangen werden, dass gegen 80 Prozent der lokalen Exekutivmitglieder Mitglied einer Partei oder einer politischen Gruppierung waren (Ladner 1991). Das Schwergewicht lag damals ganz eindeutig bei den vier Bundesratsparteien FDP, CVP, SVP und SP. In der Zwischenzeit haben verschiedene Studien darauf hingewiesen, dass vor allem in den kleineren Gemeinden die Parteien zunehmend Mühe bekunden, ihre Mitgliederbestände zu halten und Personen für politische Ämter zu rekrutieren (Geser et al. 2003, http://www.socio.ch/par/broch_d.pdf, Ladner 2008). Damit einhergehend stieg auch die Zahl der Parteilosen in den Gemeindeexekutiven.

Die in der vorliegenden Untersuchung erhobenen Daten sprechen erneut eine deutliche Sprache. Die Parteien haben in den lokalen Exekutiven stark an Bedeutung eingebüsst. Die Zahl der Parteivertreter unter den hier erfassten Mitgliedern der kommunalen Exekutiven beläuft sich noch auf rund 60 Prozent (vgl. Abbildung 2.1, links). Stärkste Partei in den kommunalen Exekutiven ist mit 17,4 Prozent der Sitze die FDP, gefolgt von der CVP mit 13,1 und der SVP mit 10,5. Die SP folgt mit 9,4 Prozent der Sitze auf Rang vier. Andere Parteien und gemeindespezifische Gruppierungen vereinen je gegen fünf Prozent der Sitze. Die grösste Gruppe bilden damit ganz eindeutig die Parteilosen mit gegen 40 Prozent der Sitze.

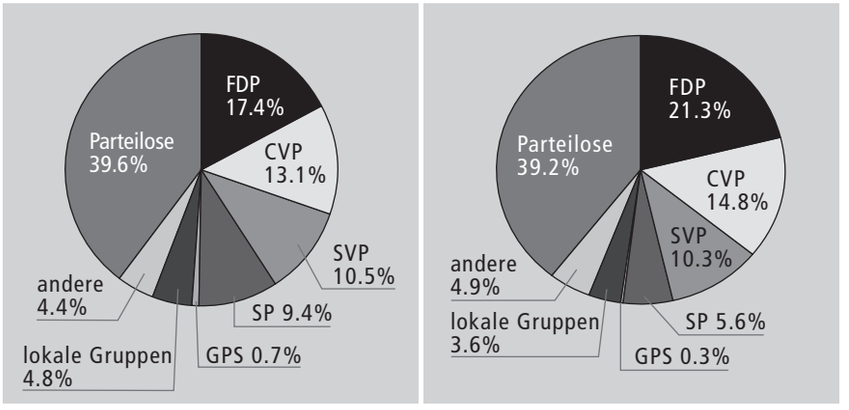
Betrachtet man die Parteizugehörigkeit der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, so vermag die FDP ihre Vormachtstellung gegenüber den anderen Parteien noch leicht auszubauen (Abbildung 2.1, rechts). Rund jedes fünfte Präsidium ist in der Hand der FDP. Auch bei der CVP liegt der Anteil bei den Präsidien etwas höher als bei den Exekutivmitgliedern. Bei der SVP ist er hingegen etwa gleich gross wie auch bei den Parteilosen. Deutlich tiefer liegt der Anteil der SP-Präsidien verglichen mit ihrem Gewicht in den kommunalen Exekutiven. Dies deutet darauf hin, dass sich die SP doch häufig einer bürgerlichen Mehrheit gegenübergestellt sieht, was ihre Chancen auf das Spitzenamt entscheidend beeinträchtigt.

Die Bedeutung der Parteien ist ganz eindeutig mit der Grösse der Gemeinden verknüpft. In den kleinsten Gemeinden bis 1000 Einwohner sind nur lediglich 30 Prozent der Exekutivmitglieder auch Mitglied einer Partei (vgl. Abbildung 2.2). Dabei darf nicht vergessen werden, dass mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden zu dieser Kategorie gehören. In Gemeinden mit 1000 bis 2000 Einwohnern sind dann bereits 65 Prozent Mitglied einer Partei und ab 5000 Einwohner liegt der Anteil der Parteilosen schliesslich klar unter zehn Prozent. Auffallend ist, dass die FDP bis 20 000 Einwohner die stärkste Partei bleibt und dann von der SP abgelöst wird, welche ab 20 000 Einwohnern einen Drittel der Sitze stellt. In dieser Grössenkategorie erzielen auch die Grünen mit gegen zehn Prozent ihr klar bestes Resultat.

Weiter sind es aber auch historische, kulturelle und institutionelle Gegebenheiten, welche einen Einfluss auf die Bedeutung der Parteien haben und zu grossen regionalen Unterschieden führen. Während die Parteien in den Exekutiven Graubündens und der Waadt kaum eine Rolle spielen, sind sie in den Kantonen LU, OW, NW, ZG, SO, BS, SG und TI nach wie vor überaus dominant (vgl. Tabelle 2.1). Verantwortlich für die starke Präsenz der Parteien ist mit Ausnahme von BS die CVP, welche jeweils zwischen 30 und etwas mehr als 50 Prozent der Sitze stellt. Die Hochburgen der FDP liegen ebenfalls in den katholischen Kantonen LU, OW, NW, ZG und TI, sowie im konfessionell gemischten Kanton SO mit mehr als 30 Prozent der Sitze. Die SVP erreicht lediglich in den Kantonen ZH, BE und SH mehr als 20 Prozent der Sitze. Auffallend ist hier, dass sie in ihren neuen Kantonen im Verhältnis zu ihren nationalen Wähleranteilen sehr schlecht vertreten ist. In der Zentralschweiz erreicht sie kaum die 10-Prozent-Hürde und in der Westschweiz ist sie noch schwächer. Das beste Ergebnis in den neuen Kantonen erzielt die SVP im Kanton Zug, wofür das dort zur Anwendung kommende Proporzwahlverfahren verantwortlich ist. Die SP überschreitet lediglich in BS und NE die 20-Prozent-Marke.

Die politischen Parteien haben heute – so lässt sich zusammenfassend festhalten – in der Lokalpolitik einen geringeren Stellenwert als noch vor zwanzig Jahren. Diese Feststellung trifft aber vor allem auf die kleinen Gemeinden zu und beschränkt sich auf ausgewählte Kantone. Während sich in den grossen Gemeinden keine Erosion der lokalen Parteienlandschaft bemerkbar macht, stellt sich die Frage, in welchem Masse sich dieser Trend in den nächsten Jahren auch auf mittlere Gemeinden und bis anhin verschonte Kantone ausweiten wird.

Abbildung 2.1: Politische Zugehörigkeit der Exekutivmitglieder und der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten



gewöhnliche Exekutivmitglieder | Gemeindepräsidenten

Abbildung 2.2: Politische Zugehörigkeit der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse (Prozentanteile)

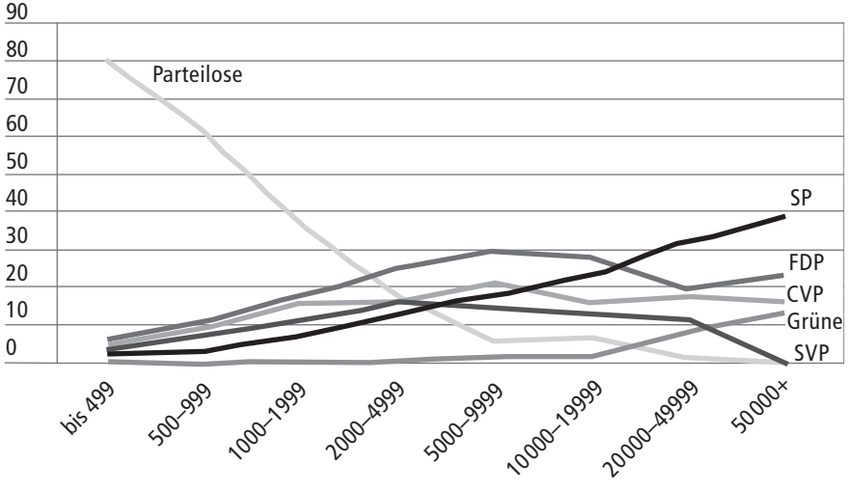


Tabelle 2.1: Politische Zugehörigkeit der Exekutivmitglieder: nach Kantonen (Prozentanteile)

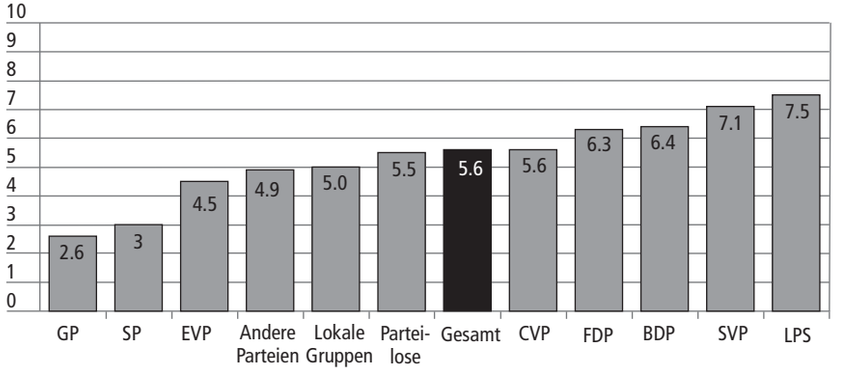
Kanton	FDP	CVP	SVP	SP	Grüne	Gemeinde gruppierungen	Andere Parteien	Parteilose	Sitze
ZH	22.5	5.5	23.4	7.1	0.7	5.7	2.5	32.6	723
BE	9.7	0.2	23.8	12.9	0.8	6.1	5.6	41.0	1322
LU	33.8	51.6	4.9	3.1	0.0	1.8	0.0	4.9	225
UR	6.0	32.8	4.5	4.5	0.0	1.5	0.0	50.7	67
SZ	23.1	28.1	17.4	6.6	0.0	0.8	0.8	23.1	121
OW	32.1	39.3	7.1	3.6	0.0	0.0	17.9	0.0	28
NW	37.5	41.7	10.4	0.0	4.2	0.0	0.0	6.3	48
GL	17.4	11.6	14.5	8.7	1.4	2.9	2.9	40.6	69
ZG	31.7	31.7	12.2	14.6	0.0	0.0	7.3	2.4	41
FR	10.4	15.1	3.8	8.6	0.4	3.6	4.8	53.4	502
SO	33.7	22.2	4.7	19.4	1.2	4.4	0.0	14.3	427
BS	11.1	0.0	0.0	22.2	11.1	33.3	22.2	0.0	9
BL	14.4	9.4	9.4	12.6	0.4	5.4	1.4	46.9	277
SH	11.1	2.2	23.3	8.9	0.0	0.0	1.1	53.3	90
AR	24.0	2.1	6.3	6.3	0.0	8.3	1.0	52.1	96
AI	0.0	11.5	0.0	0.0	0.0	30.8	11.5	46.2	26
SG	27.2	38.7	5.9	8.0	0.0	4.5	0.7	15.0	287
GR	8.2	6.3	4.3	2.2	0.0	3.7	6.0	69.3	463
AG	17.2	11.7	16.5	6.7	0.2	3.0	1.9	42.8	565
TG	13.5	9.8	11.4	6.1	0.4	5.3	1.6	51.8	245
TI	39.3	23.8	0.6	14.3	1.2	8.1	6.0	6.7	504
VD	6.7	0.0	0.6	6.0	0.9	2.3	5.2	78.3	854
VS	18.1	41.7	1.8	8.0	0.3	6.4	7.7	16.0	326
NE	23.3	0.8	0.8	22.5	0.0	10.9	21.7	20.2	129
GE	15.3	12.5	0.0	5.6	5.6	11.1	20.8	29.2	72
JU	10.5	25.7	2.0	15.1	1.3	2.6	10.5	32.2	152
Total	17.4	13.1	10.5	9.4	0.7	4.8	4.4	39.6	7668

2.2 Links-rechts-Verortung

Das Links-Rechts-Schema hat für das Selbstverständnis von Politikerinnen und Politikern und politischen Organisationen als Orientierungsstütze in einer komplexen politischen Welt nichts von seiner Attraktivität eingebüsst (vgl. Geser et al. 2003: 6 ff.). Eindrücklich belegt wird dies auch mit unserer Befragung, waren doch beinahe alle Exekutivmitglieder imstande, sich auf der Links-rechts-Skala einzuordnen. Besonders erstaunlich ist dieses Ergebnis vor dem Hintergrund, dass einerseits knapp die Hälfte der Gemeinderäte keine Partei vertreten und andererseits ihre überwiegende Mehrheit die Exekutivtätigkeit als eher unpolitische Angelegenheit einstufen (90 Prozent).

Am rechten Rand des Links-rechts-Spektrums befinden sich – wie bei der Selbsteinschätzung der Parteien – die Exekutivmitglieder der Liberalen[2] vor den Gemeinderäten der SVP mit einem durchschnittlichen Wert von über 7. Dahinter folgen, mit einigem Abstand, mit der BDP und der FDP die zwei anderen Parteien des rechtsbürgerlichen Blockes. Die politische Mitte erstreckt sich in einer zweiten Gruppe von der CVP über die Parteilosen, kleine Parteien und lokale Gruppierungen bis zur EVP. Und schliesslich bilden, deutlich getrennt von den anderen Parteien, die Sozialdemokraten und die Grünen das linke Lager.

Abbildung 2.3: Durchschnittliche Einschätzung der Exekutivmitglieder auf der Links-rechts-Skala: nach politischer Zugehörigkeit



Links-rechts-Skala von 0=ganz links bis 10=ganz rechts

2 Die Befragung wurde kurz vor der Fusion der Liberalen mit der FDP durchgeführt. Die Liberalen werden deshalb als eigenständige Partei behandelt.

Diese Durchschnittswerte geben einen Eindruck über die Position der Parteien auf der Links-rechts-Achse. Wie verteilen sich die Parteien, die lokalen Gruppen und die Parteilosen aber auf den einzelnen Punkten der Links-rechts-Achse? Insgesamt liegt das politische Zentrum auf den Positionen 5, 6 und 7 der Skala. Mehr als 50 Prozent der Exekutivmitglieder positionieren sich in diesem Mitte-Rechts-Bereich (vgl. Tabelle 2.3). Bemerkenswert hoch ist mit rund 18 Prozent der Anteil der Exekutivmitglieder, die sich rechts aussen auf den Positionen 8 bis 10 verorten. Knapp 30 Prozent der Gemeinderäte positionieren sich links von der Mitte, hauptsächlich auf den Werten 3 und 4. Extrem linke Positionen (0 bis 2) sind dagegen relativ selten.

Bei den einzelnen Parteien fällt die Geschlossenheit der SP und der Grünen im linken und der LPS im rechten Bereich auf. Die Liberalen übertreffen in dieser Hinsicht sogar die SVP, bei der sich deutlich über 25 Prozent ihrer Vertreter der politischen Mitte (5 und 6) zugehörig fühlen. Hauptverantwortlich für die starke Mitte der SVP sind die moderaten SVP-Kantone Freiburg, Bern und Graubünden, die trotz der Abspaltung der BDP noch über eine grosse Zahl gemässigter Gemeindepolitiker verfügen.

Nicht überraschend ist die sehr starke ideologische Streuung bei der FDP und der CVP. In der FDP ordnet sich zwar erwartungsgemäss eine klare Mehrheit der Vertreter auf den Positionen 6 bis 8 rechts der Mitte ein, aber daneben sehen sich mehr als 25 Prozent der Liberalen auf der Mitte-Position und bis weit in den linken Bereich (2 bis 5). In der CVP beträgt der Anteil der Gemeinderäte in der Mitte und im linken Segment sogar beinahe 50 Prozent.

Die grösste Heterogenität lässt sich bei den Parteilosen feststellen, die sich über das gesamte Spektrum der Skala verteilen. Dabei ergibt sich ein pyramidenartiges Bild mit dem höchsten Punkt in der Mitte (5) und gegen die Extreme abflachenden Werten. Eine ähnliche Verteilung weisen die Vertreter lokaler Gruppierungen auf, die sich ähnlich wie die Parteilosen zu rund 50 Prozent im mittleren Segment auf den Positionen 4 bis 6 verorten.

Tabelle 2.2: Selbsteinschätzung der Exekutivmitglieder auf der Links-rechts-Skala*: nach politischer Zugehörigkeit (Prozentanteile)

	Ganz links	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Ganz rechts	N=
LPS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.5	**32.8**	**39.7**	10.3	1.7	58
SVP	0.0	0.0	0.0	0.6	1.4	9.0	17.8	**28.4**	**31.9**	8.2	2.7	781
FDP	0.0	0.1	1.1	4.2	7.6	13.6	**23.2**	**26.7**	17.5	5.1	0.9	1290
BDP	0.0	0.0	0.0	4.0	0.0	18.0	**26.0**	**38.0**	12.0	2.0	0.0	50
CVP	0.2	0.1	1.8	7.5	16.3	**23.1**	**21.0**	17.9	8.5	3.1	0.6	963
Parteilose	0.2	1.0	5.1	9.6	13.1	**21.7**	15.9	17.0	12.3	3.1	1.0	2802
Lokale Gruppen	0.6	4.0	6.6	13.7	**16.5**	**16.2**	**16.5**	**15.1**	8.3	1.7	0.9	351
Andere Parteien	1.1	3.3	9.4	13.8	**17.1**	13.8	15.5	13.8	8.8	2.2	1.1	181
EVP	0.0	0.0	10.3	12.8	**23.1**	**33.3**	17.9	0.0	2.6	0.0	0.0	39
SP	1.3	8.8	**26.2**	**35.3**	18.5	5.7	2.3	1.4	0.3	0.1	0.0	702
GP	0.0	12.2	**38.8**	**32.7**	12.2	4.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	49
Gesamt	0.3	1.6	5.8	10.2	11.9	**16.8**	**16.8**	**18.5**	13.5	3.7	1.0	7266

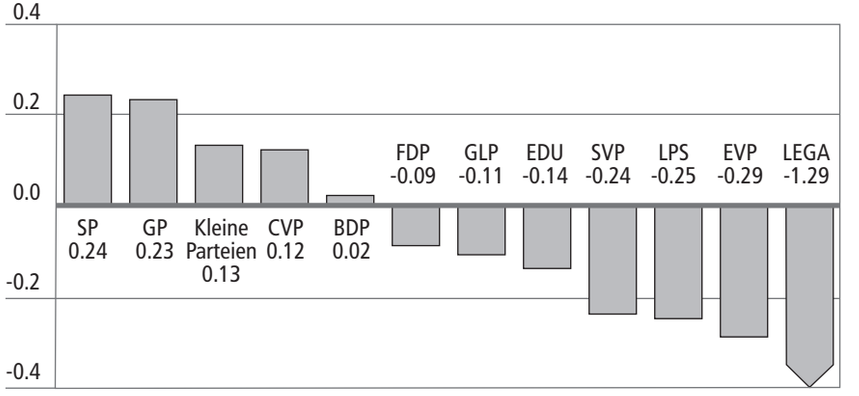
*Links-rechts-Skala von 0=ganz links bis 10=ganz rechts

Wie schätzen sich die Exekutivmitglieder, die einer Partei angehören, im Vergleich zu ihrer Lokalpartei ein? Betrachtet man die Gesamtheit der Lokalparteien, so liegt ihre durchschnittliche Selbstpositionierung ziemlich genau in der Mitte (Geser et al. 2003: 6). Im Gegensatz dazu positionieren sich die Gemeinderäte mit einem Durchschnittswert von 5.6 (arithmetische Mitte=5) deutlich rechts von der Mitte. Die lokalen Mandatsträger befinden sich damit auf den ersten Blick rechts von der Basis der lokalen Parteien. Diese Differenz ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass viele kleine Parteien, die in den Exekutiven nicht vertreten sind, sich häufiger links als rechts von der politischen Mitte einordnen. Entsprechend kann angenommen werden, dass die Exekutivmitglieder in einem ähnlichen Bereich wie ihre Parteien positioniert sind.

Tatsächlich zeigt Abbildung 2.4, dass die Differenzen zwischen der Eigenverortung und der Verortung der Lokalparteien relativ gering sind. Es besteht bei den Gemeinderäten ein leichter Trend, sich etwas gemässigter als die eigene Partei einzuschätzen, d. h. gegen die Mitte zu tendieren. Dies zeigt sich exemplarisch einerseits bei den Linksparteien SP und Grüne, deren

Exekutivvertreter sich etwas stärker rechts, und andererseits bei der SVP und den Liberalen, deren Gemeinderäte sich etwas stärker links von ihrer Partei einstufen. Allerdings sind die Differenzen auch bei diesen Parteien mit rund 0,25 resp. -0,25 Punkten relativ gering. Eine Ausnahme bilden die Vertreter der LEGA, die den provozierenden Rechtskurs ihrer Lokalsektionen bei Weitem nicht mitmachen.

Abbildung 2.4: Differenz zwischen der Eigenverortung der Gemeinderäte und ihrer Verortung der eigenen Lokalpartei auf der Links-rechts-Achse*



* Pluswerte bezeichnen eine Rechtsabweichung, Minuswerte eine Linksabweichung des Exekutivmitglieds gegenüber seiner Partei.
Lesebeispiel: Die Exekutivmitglieder der SP verorten sich im Durchschnitt 0,24 Punkte weiter rechts auf der Links-rechts-Achse als ihre eigene Lokalpartei.

In den letzten Jahren konnte in der Schweizer Bevölkerung ein ideologisches Auseinanderdriften der Geschlechter beobachtet werden. Während die Männer eher nach rechts gerückt sind, hat bei den Frauen eine deutliche Verschiebung nach links stattgefunden (vgl. Geser 2007). Diese ideologischen Differenzen spiegeln sich auch auf der Ebene der Lokalpolitik wider. Während bei den Männern unter den Gemeinderäten der Durchschnittswert im Mitte-rechts-Bereich bei 5,8 liegt, sind die Frauen mit einem durchschnittlichen Wert von 4,8 knapp links der Mitte angesiedelt (vgl. Tabelle 2.3). Dass es sich bei dieser grossen Differenz von einem Punkt auf der Skala um ein allgemeines Phänomen handelt, beweist die Aufschlüsselung nach Parteien. Die Frauen positionieren sich in praktisch allen Parteien erkennbar links von den Männern. Am breitesten ist der ideologische Graben zwischen

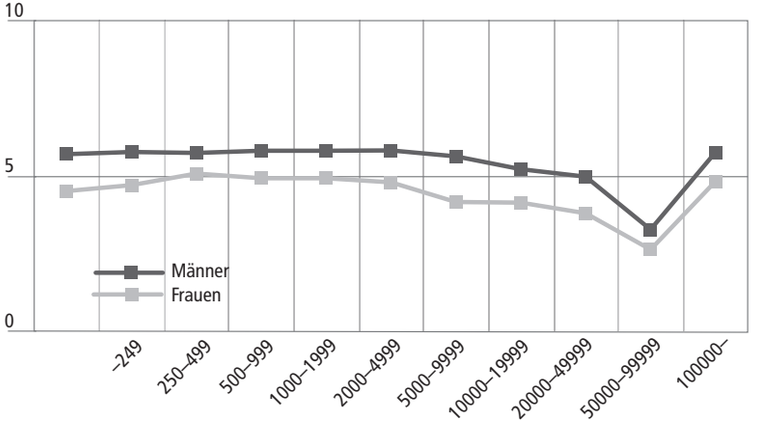
den Geschlechtern in den bürgerlichen Parteien (mit Ausnahme der Liberalen), in den lokalen Gruppen und bei den Parteilosen. Weniger auffällig sind die Unterschiede in den linken Parteien; in der SP sind die Positionen von Frauen und Männer sogar fast identisch.

Tabelle 2.3: Selbsteinschätzung der Exekutivmitglieder auf der Links-rechts-Skala: nach Parteien und Geschlecht

	FDP	SVP	CVP	SP	GP	EVP	LPS	BDP	And. Part.	Partei-lose	Lok. Grup.	Total	N=
Männer	6.5	7.2	5.8	3.0	2.7	4.8	7.5	6.4	5.0	5.7	5.2	5.8	5634
Frauen	5.7	6.7	4.9	2.9	2.4	4.1	7.7	5.7	4.6	4.8	4.3	4.8	1615
Differenz Männer/ Frauen	0.8	0.5	0.9	0.1	0.3	0.7	-0.2	0.7	0.4	0.9	0.9	1.0	7249

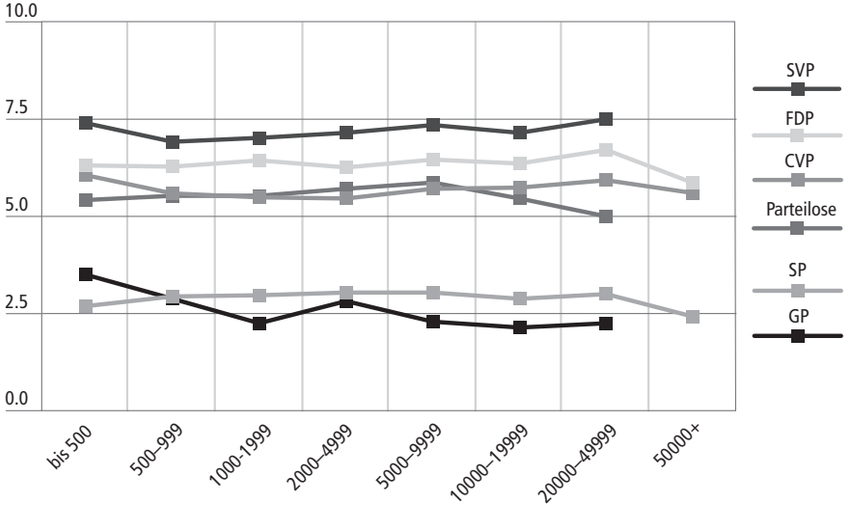
Der Einfluss der Gemeindegrösse auf die ideologische Position ist hingegen weniger deutlich als derjenige des Geschlechts. Bis zu einer Gemeindegrösse von 20000 Einwohnern bleiben die durchschnittlichen Ideologiewerte konstant. Danach bewegen sie sich mit zunehmender Grösse deutlich nach links, und in den grossen Zentren sind sie sogar mit einem Durchschnitt von 3,2 deutlich im linken Bereich. Dabei verläuft die Kurve der Männer über alle Grössen relativ parallel einen halben bis einen Punkt rechts von derjenigen der Frauen (vgl. Abbildung 2.5). Sind die Frauen in allen Grössenkategorien im linken Bereich oder auf der Mittellinie, liegen die Werte der Männer mit Ausnahme der grösseren Städte und der Zentren überall rechts der Mitte.

Abbildung 2.5: Durchschnittliche Selbsteinschätzung der Exekutivmitglieder auf der Links-rechts-Skala: nach Gemeindegrösse und Geschlecht



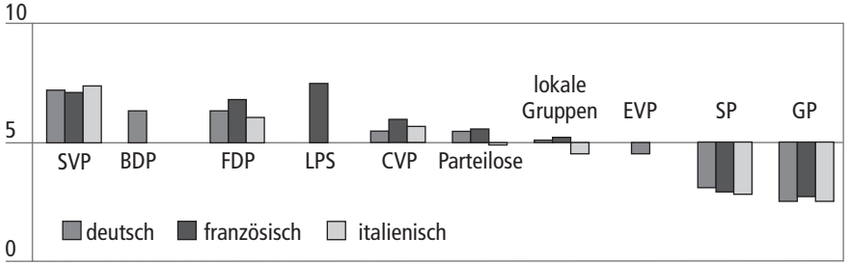
Innerhalb der Parteien verschwinden die Differenzen zwischen den Grössenkategorien fast vollends, ein signifikanter Einfluss der Gemeindegrösse ist nicht auszumachen (vgl. Abbildung 2.6). Nur in der FDP, der CVP und in der SP, in den Parteien also, die zum überwiegenden Teil die Regierungen in den grossen Städten beherrschen, rutschen die Werte in der grössten Grössenkategorie deutlich nach links.

Abbildung 2.6: Durchschnittliche Selbsteinschätzung der Exekutivmitglieder auf der Links-rechts-Skala: nach Gemeindegrösse und Parteien



Im Vergleich der Sprachregionen fallen die stärker nach rechts orientierten Gemeinderäte der FDP und der CVP in der Romandie auf (vgl. Abbildung 2.2.5). Umgekehrt positionieren sich die Sozialdemokraten in der Romandie – und in der italienischsprachigen Schweiz – markant stärker nach links als in der Deutschschweiz. Insgesamt kann man feststellen, dass Gemeindeexekutiven im französischsprachigen Landesteil viel stärker polarisiert sind, mit einer grösseren Kluft zwischen bürgerlichen und linken Mitgliedern. Allerdings gilt diese Feststellung nicht für die SVP, in der sich Deutschschweizer und Romands auf fast derselben Skalenposition verorten.

Abbildung 2.7: Durchschnittliche Selbsteinschätzung der Exekutivmitglieder auf der Links-rechts-Skala: nach Parteien und Sprachregionen



Abschliessend kann man feststellen, dass sich die Gemeinderäte mehrheitlich im Mitte-rechts-Bereich positionieren. Allerdings müssen bei dieser Betrachtung immer die Differenzen zwischen den Geschlechtern mitgedacht werden. Frauen positionieren sich, unabhängig von der Parteizugehörigkeit und der Grösse der Gemeinde, in der sie tätig sind, in der Regel deutlich stärker links – oder weniger rechts – als ihre männlichen Ratskollegen. Zum Vergleich: Beinahe 70 Prozent der Männer liegen im Mitte-rechts-Bereich zwischen den Werten 5 und 8 der Skala, die Frauen befinden sich dagegen zu 60 Prozent im Mitte-links-Bereich zwischen den Positionen 2 und 5. Da die Frauen aber in den Gemeindeexekutiven stark unterrepräsentiert sind, wirkt sich ihre linkere politische Haltung nur unwesentlich auf das politische Gesamtbild der Exekutiven aus. Interessanterweise ohne grossen Einfluss auf die Links-rechts-Verortung der Politikerinnen und Politiker bleibt die Gemeindegrösse. Nur die grossen Städte fallen diesbezüglich aus dem Rahmen mit einer deutlich linkeren Orientierung ihrer Mandatsträger aus FDP, CVP und SP. Hier tendieren die Exekutiven also nicht nur aufgrund ihrer politischen Zusammensetzung stärker nach links, sondern auch, weil sich die Parteivertreter innerhalb ihrer Parteien stärker links positionieren.

2.3 Familiäre Herkunft I: Politisches Milieu

Wie Forschungen in vielen Ländern gezeigt haben, sind die politischen Denk- und Verhaltensweisen der Menschen in erstaunlich hohem Masse durch ihre Familienherkunft bestimmt. So legen z. B. «Stammwählerschaften» der Parteien Zeugnis dafür ab, dass politische Loyalitäten und Ideologien recht zuverlässig über Generationen hinweg vermittelt werden. In jüngster Zeit, wo die Eltern-Kind-Beziehungen ziemlich harmonisch geworden sind, mag dies sogar stärker der Fall sein als in den 60er- und 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts, als die Jungen bestrebt waren, sich durch eine linke Protestbewegung und den Aufbau «Neuer Sozialer Bewegungen» von ihrer konservativeren Elterngeneration zu emanzipieren. Zudem gibt es vielerlei Anzeichen dafür, dass abnehmende elterliche Autorität und zunehmende «Individualisierung» zu einer Abschwächung solcher «Vererbungstendenzen» führen.

Die Ergebnisse zeigen, dass fast 50 % aller Amtsträger aus einer politisch profilierten Familie stammen: wobei die Herkunft aus «bürgerlichem» Milieu (mit ca. 40 %) bei Weitem überwiegt (vgl. Tabelle 2.4). Weitaus am stärksten (mit insgesamt 60 %) sind familiäre Prägungen (beider ideologischer Richtungen) in der Südschweiz verbreitet, während sich die übrigen zwei Landesteile nicht wesentlich voneinander unterscheiden.

Noch dramatischer erscheint das Ausmass, in dem vor allem die drei bürgerlichen Parteien nach wie vor auf politischen Familientraditionen aufbauen können: indem weit über 50 % ihrer Mandatsträger einen «bürgerlichen» Hintergrund vermelden und nur 1–3 % einem dezidiert «linken» Milieu entstammen. Die Letzteren konzentrieren sich dagegen weitgehend bei den Sozialdemokraten und den Grünen, bei denen Abkömmlinge mit bürgerlicher Erziehung wiederum eine (allerdings quantitativ beträchtliche) Minderheit bilden.

Bei den Grünen fällt auf, wie häufig ihre *weiblichen* Vertreter einem linken Milieu entstammen. Dies ist der einzige signifikante Unterschied zwischen Männern und Frauen.

Die Vermutung liegt nahe, dass sich der stärkste familiäre Einfluss bei den weniger Gebildeten findet, weil eine längere formale Ausbildung dazu führt, die frühkindlichen Prägungen zunehmend durch andere Sozialisationseinflüsse zu überlagern. Im Lichte dieser Hypothese erscheint beispielsweise verständlich, dass unter den akademisch Gebildeten vermehrt auch Sprösslinge aus bürgerlichem Elternhaus zu den Sozialdemokraten finden. Dem-

gegenüber verblüfft das Ergebnis, dass eine bürgerliche Herkunft bei ihnen auch stärker mit der Mitgliedschaft in einer der drei bürgerlichen Parteien korreliert. Generell verringert sich mit höherer Bildung der Anteil derjenigen, die einem unpolitischen Elternhaus entstammen.

Ein Vergleich der Alterskohorten gibt Anlass zur Vermutung, dass bereits seit einiger Zeit eine gewisse «Erosion des bürgerlichen Milieus» stattgefunden hat: indem die ältesten (vor 1950 geborenen) Amtsinhaber der drei bürgerlichen Parteien häufiger als die drei nachfolgenden Kohorten eine ihrer jetzigen Parteiloyalität entsprechende Kindheits- und Jugendprägung vermelden. Auf linker Seite ist eher eine Konstanz (und bei den Grünen gar eine gewisse Steigerung) festzustellen, die damit zusammenhängen mag, dass sich die Zahl linker Elternmilieus seit Beginn der 70er-Jahre (als Folge der damaligen Jugendbewegungen) erheblich ausgeweitet hat.

Falls die Familie als politische Sozialisationsinstanz schwächer geworden ist, scheint sich dies vor allem auf die Parteilosen auszuwirken, die erstens zahlreicher geworden sind und zweitens zunehmend aus nichtpolitischen Milieus stammen.

Tabelle 2.4: Prozentsatz der Exekutivmitglieder aus verschiedenen familiären Milieus: nach Parteizugehörigkeit, Geschlecht, Bildungsniveau und Alter

		FDP	CVP	SVP	SP	GP	EVP	Lokale Grup.	Partei-los	Total	N
Bürgerliches Milieu	Deutsch	54	**58**	56	21	28	35	32	26	40	2070
	Franz	63	**65**	61	12	26	—	30	23	35	615
	Ital.	58	**63**	—	21	—	—	42	31	48	264
	Frauen	59	56	51	20	0	29	30	25	36	613
	Männer	56	61	58	19	33	39	35	25	40	2305
	Ber. Lehre	52	**55**	54	12	—	41	28	21	33	745
	Höh. Schule	54	**62**	58	13	—	40	32	25	40	949
	Universität	61	61	61	26	31	27	37	31	45	985
	65+	68	61	54	19	25	40	43	36	46	193
	55–64	62	64	59	20	25	33	35	27	42	832
	45–54	52	56	54	21	29	40	32	24	37	1117
	35–44	54	60	60	12	17	33	32	23	37	635
	–34	62	61	49	22	17	0	25	27	39	131
Kein politisches Milieu	Deutsch	2	1	1	27	28	7	10	3	5	277
	Franz	3	1	0	44	32	—	7	6	9	170
	Ital.	2	3	0	48	—	—	17	7	11	61
	Frauen	3	1	2	29	47	12	12	7	9	145
	Männer	2	2	1	35	26	4	9	4	6	355
	Ber. Lehre	3	1	0	39	33	8	11	3	6	141
	Höh. Schule	3	2	1	42	50	0	7	4	6	145
	Universität	2	1	1	25	23	13	10	7	7	173
	65+	1	2	1	53	25	—	13	8	10	41
	55–64	1	1	1	37	33	—	11	4	7	140
	45–54	4	1	1	26	29	—	11	5	6	187
	35–44	1	1	1	35	25	—	13	4	6	95
	–34	5	9	3	47	50	—	7	4	10	34
Linkes Milieu	Deutsch	43	41	43	52	44	58	58	71	55	2820
	Franz	34	34	39	44	42	—	63	70	58	1072
	Ital.	40	34	—	31	—	—	41	62	40	221
	Frauen	37	43	47	51	53	59	57	68	55	943
	Männer	42	38	42	46	42	58	56	71	54	3115
	Ber. Lehre	45	44	46	49	67	50	61	76	61	1314
	Höh. Schule	44	36	41	45	30	47	60	71	54	1290
	Universität	37	37	37	48	46	73	53	62	48	1076
	65+	31	37	46	28	50	—	46	56	45	190
	55–64	36	34	40	44	42	—	54	69	51	1005
	45–54	44	43	46	53	42	—	61	71	56	1688
	35–44	44	39	40	53	58	—	53	74	58	1007
	–34	33	30	49	31	33	—	67	69	51	173

2.4 Familiäre Herkunft II: Ämtertradition

Auf die Frage, ob Vater und/oder Mutter ein politisches Amt besetzt haben, würden bei einer repräsentativen Stichprobe der Bevölkerung schätzungsweise wohl nur ca. 3–5% der Teilnehmer eine positive Antwort geben. Unter den Kommunalpolitikern darf hingegen mit sehr viel höheren Prozentanteilen gerechnet werden, weil

- die Kinder politisch engagierter Eltern generell leichter zur Politik Zugang finden, da ihr Interesse an dieser Tätigkeit schon früh geweckt wird und sie mit den einschlägigen Regeln, Einrichtungen und Organisationen (nicht zuletzt auch den politischen Parteien) intensiver Bekanntschaft machen;
- kommunale Ämter besonders häufig im Kreise von «Honoratiorenfamilien» verwaltet werden, die ihre Lebens- und Berufsinteressen aufgrund ihrer langen Ansässigkeit und lokalen Orientierung besonders stark mit «ihrer» Gemeinde verbinden.

In grösseren und moderneren Gemeinden muss allerdings mit einem gewissen Zerfall dieser traditionellen Familienbindungen gerechnet werden, weil die Honoratioren nicht in der Lage sind, ihren Führungsanspruch gegenüber den breiten Schichten Neuzugezogener zu verteidigen, so dass sich das Rekrutierungsfeld zwangsläufig für breitere Kandidatenkreise öffnet.

Unter diesem Blickwinkel erstaunt, dass der Prozentsatz der Amtsträger mit politisch engagierten Elternteilen sich ungeachtet der Gemeindegrösse auf demselben Niveau (zwischen 30 und 40%) bewegt und nur in grossen Städten (über 20000 Einw.) leicht sinkt. Die Unterschiede zwischen den drei Sprachregionen sind dabei vernachlässigbar gering.

Im Einklang mit den Erwartungen steht hingegen, dass die Anteile in Gemeinden gleicher Grösse niedriger liegen, wenn sie sich in einer grossstädtischen Agglomeration (anstatt in einem ländlicheren Umfeld) befinden (vgl. Tabelle 2.5).

Eine Aufgliederung nach Ressorts lässt den Schluss zu, dass familiäre Prägungen der politischen Karriere vor allem beim Zugang zum Amt des Gemeindepräsidenten sowie zum Sicherheitsressort eine grosse Bedeutung haben, während sich Vorsteher des Gesundheits- und Sozialwesens häufiger aus Kreisen ohne familiäre «Vorbelastung» rekrutieren (vgl. Tabelle 2.5).

Das Konzept des «Honoratiorentum» impliziert, dass sich die innerfamiliäre Weitergabe der Ämter mit einer langfristigen Sesshaftigkeit in der angestammten Gemeinde verbindet, so dass sie bei jenen Mandatsträgern besonders häufig vorkommen müsste, die bereits seit ihrer Geburt in der jetzigen Gemeinde wohnhaft sind. Tatsächlich ist dies sowohl bei Männern wie bei Frauen, zumindest bis zu einer Einwohnerzahl von 20000, durchwegs der Fall (vgl. Tabelle 2.6). Besonders ausgeprägt gilt dies für Kleinstgemeinden, wo ca. 60% derjenigen, die in der Gemeinde geboren sind, auf Eltern verweisen können, die ebenfalls in dieser selben Gemeinde politisch aktiv waren.

Tabelle 2.7 zeigt, dass offenbar nur in der Grünen Partei ganz überwiegend Personen ohne politisch engagierte Vorfahren tätig sind, während sich die übrigen Parteien erstaunlich wenig voneinander unterscheiden. Die populäre Vorstellung, dass die Prägekraft der Herkunftsfamilie im Zeitalter der Auflösung elterlicher Autorität und sozialer Milieus kontinuierlich abnehmen würde, wird durch den Vergleich der Alterskohorten in keiner Weise bestätigt. Ganz im Gegenteil sind es bei den meisten Parteien die jüngsten Amtsträger, die am häufigsten Eltern mit analogem politischem Engagement vorzuweisen haben.

Tabelle 2.5: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, deren Vater oder Mutter bereits Mitglied einer politischen Behörde war(en): nach Gemeindegrösse, Sprachregion, Reisedistanz zur nächsten Grossstadt und Funktion in der Exekutive

	Gemeindegrösse									
	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	50001+	Alle	N
Sprachregion										
Deutsch	39	37	37	35	33	38	29	30	36	5309
Franz.	37	32	32	31	27	32	35	—	33	1971
Ital.	37	45	41	33	36	40	—	—	39	573
Reisezeit zur Grossstadt										
- 20 Min.	32	32	37	33	28	35	24	26	32	769
121+ Min.	38	44	39	38	28	36	—	—	39	1026
Funktion in der Exekutive										
Präsident	45	42	41	40	43	35	29	30	42	1588
Finanzen	39	37	37	36	32	36	23	22	37	1371
Bau	39	38	33	32	26	37	29	43	34	1486
Werke	44	34	46	40	33	32	—	—	40	557
Sicherheit	43	36	36	40	47	45	67	—	40	812
Gesundheit	21	27	29	32	30	35	—	—	31	123
Soziales	35	33	34	32	30	32	64	—	33	1551
Bildung	36	34	38	32	29	40	14	—	34	818

Tabelle 2.6: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, deren Vater oder Mutter bereits Mitglied einer politischen Behörde war(en): nach Gemeindegrösse, Geschlecht und Geburt innerhalb oder ausserhalb der Gemeinde

		Einwohnerzahl der Gemeinden									
In der Gemeinde geboren?		–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	50001+	Alle	N
Frauen	Ja	61	55	37	39	42	61	75	60	48	243
	Nein	31	36	34	31	28	31	38	—	32	1464
Männer	Ja	58	51	54	46	40	47	20	30	50	1977
	Nein	28	27	28	29	29	31	26	36	29	3828

Tabelle 2.7: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, deren Vater oder Mutter bereits Mitglied einer politischen Behörde war(en): nach Parteizugehörigkeit, Geschlecht und Alter

	FDP	CVP	SVP	SP	GP	EVP	Lokale Grup.	Partei-los	Alle	*N*
Frauen	38	35	43	30	13	42	37	33	34	*1708*
Männer	35	42	43	37	23	39	37	33	36	*5802*
65+	34	34	34	33	—	—	38	31	33	*422*
55–64	30	39	41	38	25	60	35	29	34	*1980*
45–54	37	42	46	32	20	29	34	34	36	*1926*
35–44	39	41	43	36	17	50	45	34	38	*1748*
–34	42	56	47	47	0	67	33	42	44	*342*

2.5 Sachpolitische Positionen

Es wäre erstaunlich, wenn die unterschiedliche Parteizugehörigkeit und ideologische Selbstverortung der Exekutivmitglieder nicht auch in divergenten Meinungen zu zentralen Frage der Lokalpolitik zum Ausdruck kommen würden – auch wenn häufig die Ansicht geäussert wird, Parteiunterschiede würden bei der Entscheidungsfindung auf Gemeindeebene «keine Rolle spielen».

Tabelle 2.8 lässt erkennen, dass sich Vertreter aller politischen Richtungen zwar fast völlig einig sind, den öffentlichen Verkehr und die Ansiedlung wohlhabender Steuerzahler zu fördern, sich aber in vielen anderen Fragen deutlich voneinander unterscheiden. So werden linke Forderungen in der Sozial-, Kultur-, Umwelt- und Ausländerpolitik von einem grossen Prozentanteil bürgerlicher Amtsträger (vor allem aus der SVP) in keiner Weise unterstützt, während umgekehrt die Sozialdemokraten und die Grünen häufig die bürgerlichen Forderungen abweisen, den Steuerfuss zu senken oder den kommunalen Betrieben mehr unternehmerische Freiheiten zu gewähren. Interessant ist ferner, dass die Parteilosen im Durchschnitt eine – ungefähr mit der CVP koinzidierende – politische Mitteposition einnehmen, während die Vertreter rein lokaler Gruppen (Gemeindeforen, Ortsvereine, Wählergemeinschaften etc.) den linken Forderungen etwas offener gegenüberstehen.

Quer zu den Parteien zieht sich eine regionale Trennlinie, die die konservativere Deutschschweiz von den sehr viel linkeren westlichen und südlichen Landesteilen trennt und vor allem innerhalb der FDP und CVP zu erheblichen Spannungen führt. Besonders dramatisch zeigt sich dies in der Forderung nach dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer, das nur in der Romandie eine deutliche Mehrheit findet. Allerdings scheint sich dieser Dissens auf die Sozial-, Kultur- und Ausländerpolitik zu beschränken, während im Umwelt- und Verkehrsbereich, in der Steuerpolitik sowie im ordnungspolitischen Anliegen nach unternehmerischer Autonomie für öffentliche Betriebe keine signifikanten Unterschiede bestehen (vgl. Tabelle 2.9).

Die aus zahlreichen Studien belegte stärkere Linkstendenz der Frauen (vgl. Geser 2004; 2008; 2009) kommt auch hier darin zum Ausdruck, dass Frauen allen Anliegen, die besonders von grün-linker Seite propagiert werden, häufiger als Männer ihre Zustimmung geben – und keineswegs bloss etwa der Forderung nach mehr Kinderkrippen, wie sie ihren eigenen unmittelbaren Lebensinteressen entspricht.

Eine Aufgliederung nach Geburtsjahrgängen führt zum überraschenden Schluss, dass es momentan die ältesten Exekutivmitglieder sind, die sowohl den sozial- und kulturpolitischen wie den umwelt- und verkehrspolitischen Anliegen am häufigsten ihre Unterstützung geben (und sogar dem Ausbau von Kindertagesstätten, für die sie selber ja keine Verwendung hätten, leicht positiver als Jüngere gegenüberstehen). Ihr absehbares Ausscheiden in den nächsten Jahren dürfte deshalb wohl dazu führen, dass in den oben genannten Politikbereichen ein etwas konservativerer Wind in die Gemeindeamtsstuben Einzug hält, der sich bei beiden Geschlechtern auf die Sozial-, Kultur- und Verkehrpolitik und bei den Männern auch auf Kinderbetreuungs- und Umweltfragen erstreckt. Demgegenüber sind in den Bereichen der Steuer-, Ansiedlungs- und Ausländerpolitik keine generationell bestimmten Veränderungen zu erkennen.

Tabelle 2.8: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die zu zehn kommunalpolitischen Forderungen ihre Zustimmung geben: nach Parteizugehörigkeit

	Parteizugehörigkeit									
	FDP	CVP	SVP	SP	GP	EVP/ EDU	Lokale Grupp.	Partei- lose	Total	N =
Mehr Unterstützung für Soziales	34	46	20	91	79	68	55	45	46	*7273*
Mehr familienexterne Kinderbetreuung	64	63	31	93	84	79	71	55	61	*7329*
Mehr Unterstützung für Kulturelles	63	73	44	88	79	62	80	66	67	*7316*
Stärkeres Engagement für die Umwelt	79	82	66	97	98	87	91	79	81	*7318*
Förderung des öffentl. Verkehrs	90	92	80	98	98	94	95	90	91	*7405*
Verkehrsberuhigung In Wohngebieten	57	65	37	88	93	80	69	56	60	*7349*
Kommunales Stimmrecht für Ausländer	24	26	6	73	79	26	48	39	35	*7268*
Ansiedlung reicher Steuerzahler	86	88	85	84	82	80	87	90	78	*7241*
Niedriger Gemeindesteuerfuss	89	81	88	41	34	53	72	75	76	*7422*
Unternehmerische Freiheit für kommunale Betriebe	79	73	75	59	51	72	67	66	69	*7079*

Tabelle 2.9: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die zu zehn kommunalpolitischen Forderungen ihre Zustimmung geben: nach Sprachregion, Geschlecht und Geburtsjahrgang

	Sprachregion			Geschlecht		Alter						
	d	f	i	F	M	65 _	55 – 64	45 – 54	35 – 44	34 _	Total	N =
Mehr Unterstützung für Soziales	41	53	71	62	42	56	52	45	41	45	46	*7436*
Mehr familienexterne Kinderbetreuung	55	75	70	75	56	67	65	60	56	60	61	*7496*
Mehr Unterstützung für Kulturelles	62	76	84	76	65	77	73	87	61	60	67	*7480*
Stärkeres Engagement für die Umwelt	80	83	89	87	79	82	84	81	77	75	81	*7480*

Fortsetzung Tabelle 2.9

	Sprachregion			Geschlecht		Alter						
	d	f	i	F	M	– 65	55 – 64	45 – 54	35 – 44	– 34	Total	N =
Förderung des öffentl. Verkehrs	89	94	96	92	90	95	94	91	87	86	91	*7583*
Verkehrsberuhigung in Wohngebieten	55	69	74	67	57	65	61	59	60	49	60	*7515*
Kommunales Stimmrecht für Ausländer	24	68	35	44	33	36	35	36	34	35	35	*7428*
Ansiedlung reicher Steuerzahler	80	71	86	75	79	82	79	78	77	77	78	*7399*
Niedriger Gemeindesteuerfuss	75	79	76	70	78	79	76	75	77	75	76	*7599*
Unternehmerische Freiheit für kommunale Betriebe	69	74	67	66	71	73	71	69	69	66	70	*7232*

2.6 Verhältnis der Parteimitglieder zu den Parteien

Wie gestaltet sich das Verhältnis der Exekutivmitglieder, die einer Partei oder einer politischen Gruppierung angehören, zu ihrer Partei oder Gruppierung? Bleiben sie nach wie vor der Parteimeinung verpflichtet oder entfernen sie sich nach erfolgter Wahl von der Partei und ersetzen die Parteiorientierung durch eine Wähler- oder Gemeindeorientierung?

Interessant ist zuerst einmal die Feststellung, dass rund 15 Prozent der heute parteigebundenen Exekutivmitglieder erst seit ihrem Amtsantritt *Mitglied einer lokalen politischen Gruppierung* sind. Dabei handelt es sich wahrscheinlich vor allem um Personen, die von einer Lokalpartei zur Kandidatur ermuntert und allenfalls auch während des Wahlkampfes unterstützt worden sind und die dann erst nach erfolgter Wahl dieser Gruppierung beigetreten sind. Dieses Phänomen betrifft alle grossen Parteien in etwa in demselben Ausmass, es zeigt sich allerdings, dass in Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern ihr Anteil deutlich zurückgeht. Der Weg in ein politisches Amt ist in grossen Gemeinden stärker mit einem *Engagement in einer lokalpolitischen Gruppierung* verknüpft als in einer kleinen Gemeinde. Dies wird auch bestätigt durch die Aussagen der Exekutivmitglieder hinsichtlich ihres früheren Engagements in ihrer Gruppierung. In grösseren Gemeinden waren sie vor ihrer Wahl aktiver in ihrer Gruppierung, in kleineren Gemeinden werden sie nach ihrer Wahl aktiver (vgl. Abbildung 2.8). Wahrscheinlich stehen in kleinen Gemeinden nicht genug Personen zur Verfügung, um den Fortbestand der Gruppierung ohne das Engagement der Exekutivmitglieder zu gewährleisten.

Rund 28 Prozent der parteigebundenen Exekutivmitglieder bekleiden zurzeit auch eine *Funktion in ihrer lokalpolitischen Gruppierung*, und 33 Prozent bekunden, dies vor ihrer Wahl getan zu haben. Die Anteile für Funktionen auf überlokaler Ebene liegen mit 16 und 19 Prozent etwas tiefer. Auch hier zeigt sich, dass in den grössten Gemeinden ein aktives Engagement in der Partei vor der Wahl deutlich wichtiger ist. In Gemeinden ab 10 000 Einwohnern hatten praktisch die Hälfte und mehr Exekutivmitglieder vor der Wahl ein lokales Parteiamt inne. Auch wenn die parteiinternen Auswahlprozesse ähnlich verlaufen, so zeigt sich doch, dass vor allem in kleineren Parteien (GPS, EVP) und in strenger organisierten Mitgliederparteien (SP, SVP) – zumindest dort, wo die Parteien die Möglichkeit haben, zwischen potenziellen Kandidaten für ein Exekutivamt auszuwählen – die Wahrnehmung von Parteiämtern die Chance erhöht, als Kandidat aufgestellt zu werden.

Wie gross schätzen die Exekutivmitglieder den *Einfluss der politischen Gruppierung auf ihre Entscheidungen* in der Exekutive ein? Etwa 30 Prozent geben den Einfluss als eher gross an, etwa 70 Prozent bezeichnen ihn als «eher gering» (Tabelle 2.11). Ganz deutlich zeigt sich hier, dass der Einfluss der Gruppierungen mit zunehmender Gemeindegrösse zunimmt. In kleinen Gemeinden sind die lokalpolitischen Gruppierungen demzufolge eher Gefässe, die auf die Wahlen hin aktiviert werden. Erst mit zunehmender Gemeindegrösse werden die Gruppierungen genügend stark, um auf die Arbeit ihrer Exekutivmitglieder Einfluss zu nehmen. In den grössten Gemeinden (ab 50 000 Einwohner) wird dann wieder ein etwas geringerer Einfluss geltend gemacht. Dies deutet auf den verschiedentlich aufscheinenden Konflikt zwischen den Parteien und ihren professionellen Vertretern in den städtischen Exekutiven hin. Letztere lassen sich von ihren Lokalparteien kaum mehr vorschreiben, wie sie zu politisieren haben.

Weiter zeigt sich, dass der Einfluss der Lokalparteien bei der SP und bei den Grünen grösser ist als bei den bürgerlichen Parteien (vgl. Tabelle 2.11). Dieses Ergebnis bestätigt sich auch, wenn wir der Tatsache Rechnung tragen, dass SP und Grüne vor allem in grösseren Gemeinden in den Exekutiven vertreten sind.

In der Regel stehen die Exekutivmitglieder mit ihren Standpunkten und Überzeugungen in grosser *Übereinstimmung mit der Parteimeinung*. Lediglich etwas mehr als 15 Prozent der Exekutivmitglieder geben an, im besten

Fall gelegentlich mit ihrer politischen Gruppierung übereinzustimmen (vgl. Tabelle 2.10). Offenbar spielen Auswahlmöglichkeiten und damit verbunden ein sorgfältigerer Selektionsprozess eine grosse Rolle, wenn es zu Sicherstellung der Konsistenz zwischen den Meinungen von Partei und Mandatsträger kommt. Mit zunehmender Gemeindegrösse geht der Anteil an Meinungsunterschieden deutlich zurück. Bestätigen lässt sich weiter die Hypothese, dass die Linken und die Grünen – wahrscheinlich dank ihrer klareren programmatischen Positionierung – weniger Divergenzen kennen. Nicht bestätigen lässt sich hingegen die Vermutung, dass dies auch auf die SVP zutrifft.

Die persönliche Einstellung und natürlich auch das System der Konkordanz können die Exekutivmitglieder dazu zwingen, *Entscheidungen zu fällen, die der Position ihrer politischen Gruppierungen widersprechen*. Im Falle der SP könnte beispielsweise erwartet werden, dass ihre Mitglieder vor allem in den kleineren Gemeinden in eine solche Lage kommen, da sie dort grossmehrheitlich in der Minderheit sind.

Rund die Hälfte der Exekutivmitglieder gibt an, mit ihren Entscheidungen in der Exekutive gelegentlich im Widerspruch mit der Parteimeinung zu stehen. Dieser relativ hohe Wert zeugt in eindrücklicher Weise davon, dass sich einzelne Exekutivmitglieder in «Konkordanzregierungen» nicht immer vollumfänglich durchsetzen und die Position ihrer Partei vertreten können. Weiter lässt sich zeigen, dass es mit zunehmender Gemeindegrösse etwas häufiger vorkommt, dass die Exekutivmitglieder zumindest gelegentlich in Widerspruch mit der Parteimeinung stehen (vgl. Tabelle 2.10). Am häufigsten stehen die Entscheide in Widerspruch mit der Parteimeinung im Falle der SVP (vgl. Tabelle 2.11). Hier macht sich die Diskrepanz zwischen dem teiloppositionellen Kurs der Partei und der konkreten Mitarbeit in einer Exekutive in besonderem Masse bemerkbar. Tatsächlich lässt sich auch zeigen, dass bei der SP ab 20 000 Einwohner der Anteil der Mitglieder, die angeben, dass ihre Entscheidungen in der Exekutive im Widerspruch zur Mehrheitsmeinung in ihrer Partei stehen, wieder leicht zurückgeht.

Abbildung 2.8: Engagement in der lokalpolitischen Gruppierung vor der Wahl nach Gemeindegrösse

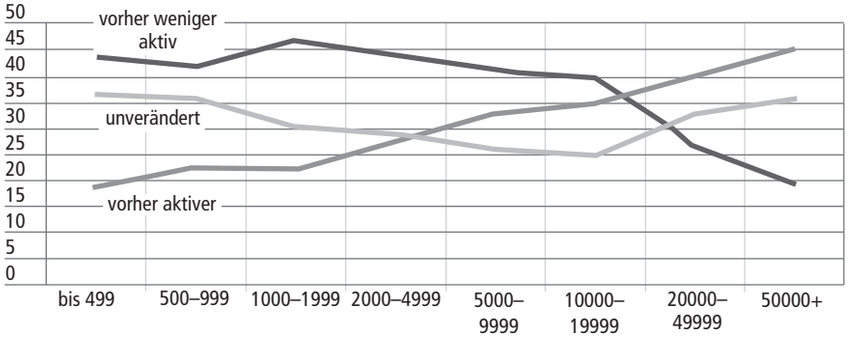


Tabelle 2.10: Einfluss der Lokalpartei, Übereinstimmung mit der Lokalpartei und widersprüchliche Entscheidungen in der Gemeindeexekutiven: nach Gemeindegrösse

	Einfluss eher gross/gross	Übereinstimmung häufig/immer	Widerspruch gelegentlich/häufig
–499	22.6	81.0	49.1
500–999	24.9	78.7	46.6
1000–1999	27.8	80.0	52.8
2000–4999	28.7	85.5	50.9
5000–9999	36.0	89.0	50.4
10000–19999	40.7	91.7	54.4
20000–49999	60.5	96.5	57.0
50000+	54.8	96.8	48.4
Total	30.6	84.5	51.0

Tabelle 2.11: Einfluss der Lokalpartei, Übereinstimmung mit der Lokalpartei und widersprüchliche Entscheidungen in der Gemeindeexekutiven: nach Partei

	Einfluss eher gross/gross	Übereinstimmung häufig/immer	Widerspruch gelegentlich/häufig
FDP	30.8	84.8	50.2
CVP	28.0	83.2	48.8
SVP	23.4	81.2	57.0
SP	41.1	89.5	52.9
GP	48.0	98.0	48.0

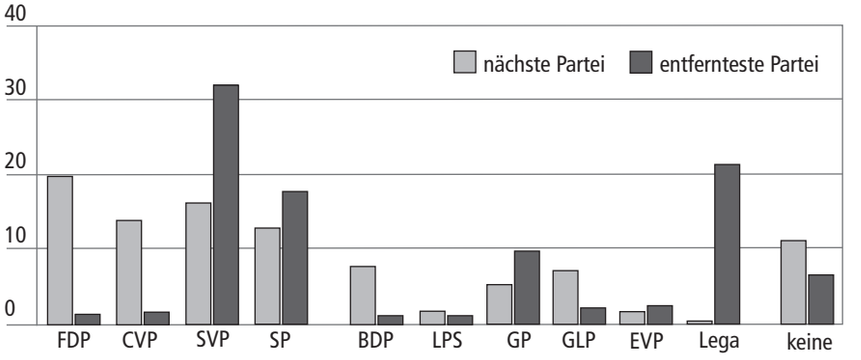
2.7 Verhältnis der Parteilosen zu den Parteien

Durch die zunehmende Zahl der Parteilosen wird es immer schwieriger, die Gemeindeexekutiven politisch zu positionieren. Da die Parteilosen nicht an eine Partei, deren Werte und politischen Programme identifizierbar sind, gebunden sind, fehlt es bei ihnen an politischer Verlässlichkeit. Trotzdem sind sie, wie anzunehmen ist, keine unpolitischen Wesen. Dies beweist schon die Tatsache, dass sie sich in ihrer grossen Mehrheit wie die Vertreter von Parteien eindeutig auf der Links-rechts-Skala einordnen können (vgl. Kapitel 2.2). Weiter kann die Frage nach ihrem Verhältnis zu den etablierten Parteien zusätzliche Einblicke in ihre politischen Haltungen geben. Deshalb haben wir die Parteilosen gefragt, welche Partei ihnen ideologisch am nächsten und welche Partei am weitesten entfernt steht.

Es fällt auf, dass die Parteilosen nicht nur eindeutig ihre ideologische Position im Links-rechts-Schema bestimmen können, sondern dass sie sich auch stark am bestehenden Parteiensystem orientieren. So haben nur rund zehn Prozent der befragten Parteilosen angegeben, dass ihnen keine Partei am nächsten steht und noch deutlich weniger haben keine Partei angegeben, von der sie sich am stärksten distanzieren. Die grosse Mehrheit der nicht parteigebundenen Gemeinderäte steht somit nicht ausserhalb der politischen Koordinaten und ist mit ihren politischen Denkweisen durchaus ein Teil des parteipolitischen Spektrums.

Die Hälfte aller Parteilosen haben die stärkste Affinität zu einer der drei bürgerlichen Bundesratsparteien FDP (inkl. LPS), CVP und SVP (vgl. Abbildung 2.9). Rechnet man auch die BDP dazu, die momentan als weitere bürgerliche Kraft im Bundesrat vertreten ist, identifizieren sich rund 60 Prozent der Parteilosen mit den Bundesratsparteien aus dem bürgerlichen Lager. Deutlich weniger, nämlich knapp 20 Prozent fühlen sich dem linken Lager (d. h. der SP und den Grünen) verbunden. Und schliesslich identifiziert sich eine kleine Minderheit von zehn Prozent mit kleineren Parteien aus der Mitte des politischen Spektrums. Dabei fällt die relativ hohe Zahl an Nennungen für die Grünliberalen auf, die unter den Parteilosen populärer als die GPS zu sein scheinen.

Abbildung 2.9: Am nächsten und am weitesten entfernte Partei der Parteilosen: in Prozent



Bei der Frage der grössten Distanz sind die Werte weniger breit auf verschiedene Parteien verteilt, sondern es schälen sich drei «Mauerblümchen» heraus. An der Spitze des Ratings der Abgelehnten steht mit grossem Vorsprung die SVP. Für ein Drittel aller Parteilosen sind die politischen Überzeugungen der SVP von ihren eigenen am weitesten entfernt. Dabei handelt es sich nicht nur um Gemeinderäte aus dem linken Spektrum, 20 Prozent dieser SVP-kritischen parteilosen Gemeinderäte stammen aus dem ideologischen Feld rechts der Mitte, wobei auffällt, dass die meisten davon FDP-Sympathisanten sind.

Nicht überraschend ist auch die SP in der Liste der unbeliebten Parteien ganz weit vorne positioniert. Anders als bei der SVP stammen aber die ablehnenden Stimmen praktisch vollständig aus dem gegnerischen, dem bürgerlichen Lager. 40 Prozent der Parteilosen, die die SP am stärksten ablehnen, sind der FDP nahe, knapp 30 Prozent der SVP und etwas mehr als zehn Prozent der BDP. Etwas erstaunlich mutet der zweite Platz der LEGA dei Ticinesi in dieser Rangliste an, wenn man bedenkt, dass sich ihre Verbreitung auf den Kanton Tessin beschränkt. Die negative Haltung gegenüber der LEGA ist aber keine Tessiner Eigenheit, sondern gesamtschweizerisch verbreitet. Dagegen fällt auf, dass die FDP und die CVP praktisch nie als die am weitesten entfernte Partei genannt werden.

Überraschend wenig Einfluss auf die Beliebtheit resp. Unbeliebtheit der Parteien bei den Parteilosen kommt der Gemeindegrösse zu. Trotzdem sind einige auffallende Werte zu vermerken (vgl. Tabelle 2.12). So springt die relativ grosse Beliebtheit der Grünliberalen in den grossen Gemeinden ab

5000 Einwohnern mit einem Anteil von beinahe 20 Prozent als nächste Partei ins Auge. Auch die Rivalität von FDP und SVP in den mittleren Gemeinden ist bemerkenswert: In den Gemeinden mit 1000 bis 5000 Einwohnern ist die FDP bei den Parteilosen sehr beliebt, während die SVP in Gemeinden mit 5000 bis 10000 Einwohnern die Parteilosen viel stärker anspricht. Allerdings weist sie in diesem Grössensegment auch den höchsten Anteil an ablehnenden Parteilosen auf. Die CVP verzeichnet den grössten Zuspruch in den Städten. Die SP kommt in der Stadt in keiner Grössenkategorie auf besonders hohe Beliebtheitswerte, hingegen ist ihre Ablehnung in den grossen Gemeinden deutlich höher als in den mittleren und kleinen Gemeinden.

Tabelle 2.12: Nähe und Distanz zu den Parteien: nach Gemeindegrösse

	499	500–999	1000–1999	2000–4999	5000–9999	10000–	Total	N=
FDP								
Am nächsten	16.0	20.9	23.0	26.1	17.1	20.8	19.9	559
Am weitesten entfernt	1.5	2.1	0.8	0.0	2.7	4.3	1.4	36
CVP								
Am nächsten	12.6	13.2	17.2	14.7	9.8	20.8	14.0	392
Am weitesten entfernt	2.4	1.2	1.4	1.4	0.0	0.0	1.7	44
SVP								
Am nächsten	17.1	17.9	12.0	16.3	24.4	16.7	16.3	458
Am weitesten entfernt	32.2	30.5	34.6	31.9	37.8	17.4	32.1	820
SP								
Am nächsten	14.4	12.7	12.0	10.7	12.2	8.3	12.9	363
Am weitesten entfernt	16.0	17.7	20.2	18.2	24.3	26.1	17.8	454
Grüne								
Am nächsten	6.8	4.7	4.2	3.9	2.4	4.2	5.3	148
Am weitesten entfernt	10.4	10.4	9.5	8.1	5.4	4.3	9.8	251
GLP								
Am nächsten	5.8	7.4	8.2	7.8	19.5	16.7		202
Am weitesten entfernt	2.9	1.9	0.6	2.5	5.4	4.3		56
LEGA								
Am nächsten	0.5	0.3	0.2	0.3	0.0	0.0	0.3	
Am weitesten entfernt	20.3	22.7	20.0	26.0	13.5	13.0	21.4	546
Keine Partei								
Am nächsten	12.7	10.6	11.1	7.5	7.3	12.5	11.2	313
Am weitesten entfernt	8.0	6.5	6.5	3.2	2.7	4.3	6.6	169

Bei einem Vergleich zwischen den Sprachregionen fällt die relativ grosse Beliebtheit der bürgerlichen Bundesratsparteien bei den parteilosen Gemeinderäten in der Deutschschweiz auf (vgl. Tabelle 2.7.2). Dies ist stark durch die BDP bedingt, die erst in der Deutschschweiz richtig Fuss gefasst hat (in der Romandie existieren Kantonalparteien der BDP erst in Freiburg und im Wallis; in Genf, Waadt und Neuenburg sind Sektionen in Planung). 65 Prozent der Gemeinderäte haben in der Deutschschweiz als nächststehende Partei eine bürgerliche Bundesratspartei genannt, in der Romandie und in der italienischen Schweiz sind es nur rund 50 Prozent. In der Romandie ist vor allem das schlechte Image der SVP dafür verantwortlich, die relativ selten als nächste Partei genannt wird und mit 37 Prozent die stärkste Ablehnung erfährt. In der italienischen Schweiz fällt das schlechte Ergebnis der CVP auf, die insgesamt nur eine knapp positive Plus-minus-Bilanz aufweist.

Die beiden Linksparteien SP und Grüne haben dagegen in der lateinischen Schweiz bei den Parteilosen einen relativ hohen Beliebtheitsgrad. Mehr als 25 Prozent der Parteilosen nennen eine dieser beiden Gruppierungen als die ihnen am nächsten stehende Partei. Dazu passt der verhältnismässig grosse Zuspruch, den die Grünliberalen in der Westschweiz erfahren. In der italienischen Schweiz fällt dagegen der hohe Anteil an Parteilosen auf, die sowohl bezüglich Nähe als auch Distanz keine Partei genannt haben.

Tabelle 2.13: Den Parteilosen nächststehende und am weitesten entfernte Partei: nach Sprachregionen

	Deutschschweiz		Französische Schweiz		Italienische Schweiz	
	Nähe	Distanz	Nähe	Distanz	Nähe	Distanz
FDP	20.2	1.4	19.8	1.6	15.5	0.0
CVP	13.8	1.7	14.6	1.6	8.6	6.1
SVP	18.3	29.9	**12.5**	**36.8**	22.4	20.4
SP	10.8	20.7	**16.4**	**12.3**	17.2	20.4
BDP	**12.1**	1.1	0.0	1.3	0.0	2.0
LPS	0.2	1.1	4.8	1.3	0.0	0.0
GP	3.7	9.9	7.8	9.6	**10.3**	10.2
GLP	6.3	2.0	**8.9**	2.6	5.2	0.0
LEGA	0.1	21.9	0.2	20.3	8.6	22.4
Keine Partei	10.8	5.2	11.7	8.8	12.1	**14.3**

Zusammenfassend kann man feststellen, dass sich bei der Frage nach der Nähe und Distanz der Parteilosen zu den Parteien eine insgesamt bürgerliche Orientierung der Parteilosen herausschält. 60 Prozent der Parteilosen nennen eine bürgerliche Bundesratspartei (inklusive BDP) als Partei, die ihren politischen Überzeugungen am nächsten steht. Und es sind auf der Gegenseite nur 20 Prozent der Unabhängigen, die in diesem Zusammenhang eine der zwei linken Parteien nennen. Allerdings beziehen sie das grösste Feindbild auch aus dem bürgerlichen Lager, denn für einen Drittel aller Parteilosen ist die SVP die am weitesten entfernte Partei. Da rangiert die SVP noch vor der LEGA, die überraschenderweise in der ganzen Schweiz bei vielen Gemeinderäten als rotes Tuch gilt, und den Sozialdemokraten. Diese Zahlen drücken schliesslich aber auch aus, dass sich die überwiegende Mehrheit der Parteilosen im schweizerischen Parteiensystem sowohl im positiven wie im negativen Sinne durchaus zu positionieren vermag.

3 Kandidatur und Wahlen

Die ständigen Probleme der Gemeinden, geeignete Kandidaten für die Exekutiven zu finden, verbunden mit dem andauernden Schrumpfungsprozess der Lokalparteien, lassen vermuten, dass sich die Exekutivwahlen in einem spannungsarmen Umfeld abspielen und die Kandidatinnen und Kandidaten, die sich schliesslich aufstellen lassen, konkurrenzlos in das Gemeinderatsamt gewählt werden. Wo politischer Wettbewerb nicht vorhanden ist, fehlt die Bereitschaft zu individueller Partizipation. Umgekehrt wirkt eine starke Polarisierung des lokalen Parteiensystems stimulierend auf die Bereitschaft zur politischen Teilnahme (vgl. Ladner/Bühlmann 2007: 215). Tatsächlich ist die Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen in der Schweiz im Vergleich mit anderen europäischen Ländern äusserst niedrig (ebd.: 209), allerdings ist sie nicht durchwegs tiefer als die Teilnahme auf nationaler Ebene.[1]

Tatsächlich gibt es Beispiele, die belegen, dass Gemeindepolitik bei den entsprechenden Rahmenbedingungen sehr anziehend sein kann und auch dementsprechend die Bürgerinnen und Bürger an die Urnen lockt, und interessanterweise ist die Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen in der Schweiz in kleinen Gemeinden höher als in den Städten und teilweise auch höher als die Beteiligung an nationalen Wahlen. Im Zürcher Unterland zum Beispiel wurde im Nachgang zu den Gemeinderatswahlen 2010 festgestellt, dass «Lokalpolitik durchaus attraktiv, neudeutsch sexy, sein kann»[2]. In einzelnen Gemeinden wurden Beteiligungsquoten von 65 bis 70 Prozent registriert. Allerdings verzeichneten im gleichen Gebiet verschiedene Gemeinden äusserst niedrige Teilnahmequoten mit Tiefstwerten von rund 20 Prozent.

Ausschlaggebend für diese extremen Differenzen bei der Wahlteilnahme in den kleinen und mittleren Gemeinden dürfte die Konstellation in der Kandidatenliste sein: Je bissiger und umstrittener der Konkurrenzkampf um die Exekutivplätze, desto grösser der Mobilisierungseffekt bei den Wählern. Dabei fällt der Parteienwettbewerb aufgrund der zunehmend schwachen Verfassung der Lokalparteien in vielen Gemeinden als Motor einer starken Wählermobilisierung aus. Die Ursachen der Wahlintensität ergeben sich deshalb eher etwas zufällig aus der spezifischen aktuellen Situation einer

1 Vgl. Ladner, Andreas (2008). D*ie Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik.* Chavannes-près-Renens: Cahier de l'IDHEAP Nr. 237. S. 46 ff.
2 Dorfpolitik ist wieder sexy. Im Zürcher Unterländer vom 16.3.2010.

Gemeinde. So können bspw. Auseinandersetzungen um umstrittene Sachgeschäfte, starke öffentliche Kritik an der Exekutive oder ein Kampf von gegensätzlichen Interessengruppen (bzw. zweier Persönlichkeiten um das Amt des Präsidenten) die Wahlbeteiligung entscheidend beeinflussen.

Aufgrund des häufig beklagten Kandidatenmangels müssen sich die aktuellen Gemeinde- und Stadträte in unserer Befragung häufig nicht gegen Konkurrenz durchsetzen: Nur 60 Prozent der Befragten sahen sich bei ihrer ersten erfolgreichen Wahl mit einem Gegenkandidaten konfrontiert. Natürlich steigt die Quote der Kampfwahlen mit zunehmender Gemeindegrösse rapide an. Beträgt sie in Kleinstgemeinden rund 40 Prozent, bilden konkurrenzlose Wahlen in Städten die Ausnahme. Trotz der häufig auftretenden Konkurrenzsituation ist der Spannungsgehalt bei den meisten Wahlen jedoch eher tief. So haben sich letztlich nur bei jeder fünften Wahl, bei der mehr Kandidaten als verfügbare Sitze zur Auswahl standen, knappe Endergebnisse ergeben, und zwar unabhängig von der Gemeindegrösse. Dies deutet darauf hin, dass es sich in der Regel nicht um Kämpfe zwischen gleichwertigen Gegnern handelt, sondern dass die Opposition in den Gemeinden zu grossen Teilen entweder von kleinen, von vornherein chancenlosen lokalen Gruppierungen oder Einzelpersonen wahrgenommen wird, die aus inhaltlichen, persönlichen oder demokratischen Überlegungen gegen die etablierten Kräfte antreten.

In einem Umfeld mit schwachem oder fehlendem Wettbewerb gewinnt die Frage nach der Motivation für eine Kandidatur an Relevanz. Aus welchen Gründen lassen sich Bürgerinnen und Bürger auf dieses zeitlich und inhaltlich sehr anspruchsvolle Amt ein? An erster Stelle für ein Engagement stehen altruistische Motive wie «das aktive Mitgestalten der Gemeinde» oder «im Auftrag der Gesellschaft tätig sein». Politische Beweggründe folgen dahinter, werden mit zunehmender Gemeindegrösse wichtiger und sind vor allem bei Gemeinderäten mit einer linken politischen Ausrichtung von zentraler Bedeutung. Dagegen spielen persönliche Antriebe wie die Lancierung einer politischen Karriere oder der Hilfe für eine berufliche Entwicklung beim Entscheid für eine Kandidatur praktisch keine Rolle.

Als wichtigste Unterstützer im Wahlkampf neben den Parteien, die in den mittleren und grossen Gemeinden als Wahlhelfer unverzichtbar sind, entpuppen sich einzelne Persönlichkeiten und Personen aus dem Familien- und Bekanntenkreis. Weniger bedeutsam sind dagegen Organisationen wie das lokale Gewerbe, Vereine und Quartiergruppen. Deshalb werden Tätigkeiten in Vereinen und Verbänden auch nicht als besonders entscheidend für eine

erfolgreiche Wahl beurteilt, wichtiger erscheinen dagegen die Parteizugehörigkeit, aber auch persönliche Qualitäten wie eine hohe berufliche Qualifikation. Besonders in kleinen Gemeinden wird auch eine lange Ansässigkeit in der Gemeinde als vorteilhaft eingestuft.

Im folgenden Kapitel werden die Wahlen und die Bedingungen für die Kandidatur ausführlich behandelt. In einem ersten Abschnitt werden die Motive, die Kandidaturen zugrunde liegen, behandelt (3.1). Danach wird untersucht, wie stark die Kandidaten durch Interessengruppen und einzelne Personen im Wahlkampf unterstützt worden sind (3.2), und welches aus der Sicht der Befragten die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kandidatur sind (3.3). Ein weiterer Abschnitt ist der Rolle der Parteien im Wahlkampf gewidmet (3.4), und schliesslich wird der Frage nachgegangen, wie umstritten die Exekutivwahlen in den Gemeinden sind (3.5).

3.1 Motivation für die Amtsübernahme

Da die finanzielle Entschädigung in den meisten Fällen kaum von Bedeutung ist, wird die Bereitschaft, für ein kommunales Exekutivamt zu kandidieren, durch eine Vielzahl anderer Motive bestimmt. Zum kleineren Teil sind es «extrinsische» Motivationen: etwa die Absicht, das Mandat für die Erleichterung des beruflichen Fortkommens oder als Sprungbrett für eine weiterreichende politische Laufbahn zu nutzen. Viel stärker stehen «intrinsische» Triebkräfte im Vordergrund: etwa der Wunsch, an der Weiterentwicklung der eigenen Wohngemeinde aktiv teilzuhaben, eigene politische Ideen umzusetzen, oder das Streben, die eigenen Fähigkeiten in den Dienst einer Partei zu stellen oder für die Gemeinde insgesamt einen uneigennützigen Bürgerdienst zu leisten. Allerdings teilen auch die nachfolgenden empirischen Befunde das Problem, das allen ähnlichen Befragungen eigen ist: Menschen geben Menschen normalerweise keine klare Übersicht über die motivationalen Triebkräfte ihrer Tätigkeiten und rücken nach aussen jene Motivationen in den Vordergrund, die – wie etwa der «Dienst an der Allgemeinheit» – als ethisch besonders wertvoll empfunden werden. Auch wenn man solche Verzerrungen zugesteht, dürften aber immerhin die Unterschiede zwischen verschiedenen Unterstichproben aussagekräftig bleiben.

Aus Tabelle 3.1 geht hervor, dass der Wunsch nach «Mitgestaltung der Gemeinde» überall im Vordergrund steht, besonders ausgeprägt allerdings in den grösseren Gemeinden, wo ja angesichts der umfangreicheren Finanz- und Personalmittel auch mehr objektive Möglichkeiten dazu bestehen. Allerdings darf dieses Gestaltungsinteresse weder mit einem «politischen Interesse» noch mit einem ausgeprägten Drang zur Realisierung «eigener Ideen» verwechselt werden. Im Einklang mit dem als gering empfundenen Politisierungsgrad kommunaler Angelegenheiten (vgl. 6.1) sind echt politische Amtsmotivationen in kleineren Gemeinden sehr wenig verbreitet – nehmen aber mit wachsender Bevölkerungsgrösse sehr stark zu. Fast nur in den Städten finden sich auch jene Amtsträger, die mit ihrem Mandat Hoffnungen auf eine weitergehende politische Karriere verbinden. Auch die konstant seltene Nennung beruflicher Karrieremotive weist darauf hin, dass kommunale Exekutivrollen kaum instrumental sind, um von dort aus andere, höherrangige Statuspositionen in der Gesellschaft zu erwerben.

So ist es nicht überraschend, dass das altruistische Motiv, mit seinem Amtsengagement einen «Dienst an der Allgemeinheit» zu leisten, in Gemeinden aller Grössenklassen stark im Vordergrund steht: am stärksten allerdings in den kleinsten Gemeinden, in denen kaum andere Motive Platz finden können. Es wäre aber verfehlt, den städtischen Mandatsträgern geringere altruistische Neigungen vorzuwerfen, denn umso zahlreicher sind dort diejenigen, die ihr Amt als Dienstleistung an ihrer politischen Partei (oder irgendeiner anderen Gruppierung) verstehen.

So entsteht generell der Eindruck, dass mit zunehmender Gemeindegrösse immer vielfältigere Motivationen ins Spiel kommen – und wohl dazu beitragen, dass sich selbst in Städten trotz hoher Arbeitsbelastung immer noch genügend willige Kandidaten finden.

Tabelle 3.1: Prozentanteil der Exekutivmitglieder, die verschiedene Motivationen für die Übernahme ihres Amtes als «wichtig» bezeichnen: nach Gemeindegrösse

	Gemeindegrösse									
	500	5001 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	50001 +	Total	*N*
Mitgestaltung der Gemeinde	77	81	84	65	88	91	91	97	83	*7810*
Interesse an Politik	22	29	35	42	55	62	76	77	37	*7504*
Realisierung eigener Ideen	22	22	21	22	24	30	41	36	23	*7494*
Dienst an Allgemeinheit	47	44	43	42	37	37	33	40	43	*7592*
Dienst an der Partei	3	4	5	9	10	13	15	20	7	*7170*
Nutzen für polit. Karriere	2	2	3	3	4	5	5	10	3	*7276*
Nutzen für berufl. Karriere	4	5	4	5	4	4	4	0	4	*7354*
Betroffenheit durch Ereignis	13	9	9	8	6	6	8	3	9	*7223*

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass neben der Bevölkerungsgrösse noch andere Faktoren für die Art der Amtsmotivation verantwortlich sind.

Das «Interesse an Politik» beispielsweise ist im deutschen und italienischen Sprachraum viel verbreiteter als in der Romandie, wo ihm nur gerade 28 % der Mandatsträger Wichtigkeit zumessen (vgl. Tabelle 3.2). Hier widerspiegelt sich wohl die geringe Gemeindeautonomie in den meisten Westschweizer Kantonen, die ihre kommunalen Exekutiven damit weitgehend zu administrativen Vollzugsgremien degradieren. Erwartungsgemäss sind es in Gemeinden aller Kategorien die Angehörigen der Sozialdemokratischen Partei, die ihr Amt am häufigsten aus politischem Interesse angestrebt haben. Der in den Städten sichtbare Vorsprung der Frauen gegenüber den Männern erklärt sich weitgehend dadurch, dass Frauen relativ häufiger in solch linken Parteigruppierungen tätig sind. Generell scheint sich eine echt politische Motivation weitgehend auf die Vertreter organisierter Gruppierungen zu beschränken, während die Parteilosen ihr Amt offensichtlich aus überwiegend nichtpolitischen Gründen übernommen haben.

Ein Vergleich nach Geburtsjahrgängen ergibt ein widersprüchliches Bild. Während es in den Kleinstgemeinden die ältesten Kohorten sind, die am

häufigsten aus politischen Motiven in ihr Amt gelangt sind, sind es in den Städten eindeutig die jüngsten Jahrgänge, die mit ihrem Mandat stark politische Zielsetzungen verbinden. Man kann daraus allerdings nicht auf eine generell höhere Politisierung der jüngeren Alterskohorten schliessen: Denn ebenso wäre denkbar, dass es nur besonders hoch politisierte Personen sind, die bereits in einem so jungen Alter in ein derartiges Milizamt gewählt werden (bzw. dafür zur Verfügung stehen).

Erwartungsgemäss sind es die Vertreter der Romandie sowie sie Parteilosen, die – spiegelbildlich zu ihrem geringeren politischen Interesse – ihr Amt am häufigsten aus «Dienst an der Allgemeinheit» übernommen haben (vgl. Tabelle 3.3). Überraschender ist hingegen der Befund, dass es in allen Grössenkategorien die Frauen sind, die häufiger eine derartige uneigennützige Motivation angeben.

Tabelle 3.2: Prozentanteile der Exekutivmitglieder, die das «Interesse für Politik» als wichtiges Motiv zur Übernahme ihres Amtes betrachten: nach Gemeindegrösse, Sprachraum, Geschlecht und Geburtsjahrgang

	500	5001 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	50001 +	Total	*N*
Deutsch	24	30	36	43	56	64	86	80	40	*5129*
Französisch	18	27	27	37	48	50	56	60	28	*1839*
Italienisch	27	33	44	43	63	50	—	—	38	*536*
Frauen	23	29	36	42	57	68	91	78	39	*1650*
Männer	22	29	34	42	54	59	70	76	36	*5738*
1930–43	35	42	39	72	46	42	75	—	43	*395*
1944–53	27	35	37	9	43	67	76	—	42	*1932*
1954–63	20	27	33		41	63	77	—	36	*2963*
1964–73	19	24	31		40	53	67	—	31	*1748*
1974+	18	38	53	9	50	73	100	—	41	*343*
FDP	45	36	38	43	53	61	67	71	45	*1359*
CVP	35	39	41	43	55	57	57	60	44	*971*
SVP	39	36	44	47	56	57	80	—	47	*787*
SP	50	45	52	54	65	77	89	82	60	*709*
Lokale Gruppen	36	40	36	44	52	50	80	—	39	*354*
Parteilose	17	23	23	27	44	—	—	—	22	*2804*

Leider bestätigen die Ergebnisse in drastischer Weise die Vermutung, dass die Bereitschaft zum altruistischen Dienst an der Allgemeinheit bei jüngeren Altersgruppen im Schwinden begriffen sei: Denn während in der ältesten Kohorte noch 55% einen derartigen Beweggrund angeben, sinkt dieser Anteil bei den unter 35-Jährigen auf 31%.

Tabelle 3.3: Prozentanteile der Exekutivmitglieder, die den «Dienst an der Allgemeinheit» als wichtiges Motiv zur Übernahme ihres Amtes betrachten: nach Gemeindegrösse, Sprachraum, Geschlecht und Geburtsjahrgang

	500	5001 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	50001 +	Total	*N*
Deutsch	44	44	41	40	35	33	30	35	40	5191
Französisch	50	45	52	51	50	63	44	—	49	*1869*
Italienisch	44	37	41	47	40	—	—	—	41	*533*
Frauen	54	47	49	48	39	41	32	44	48	*1694*
Männer	45	43	41	40	36	36	35	38	41	*5779*
1930–43	53	54	59	59	43	58	—	—	55	*413*
1944–53	58	50	48	48	43	44	37	—	49	*1982*
1954–63	48	45	44	40	35	31	40	—	42	*2993*
1964–73	38	37	37	34	33	26	17	—	36	*1740*
1974+	32	33	25	29	33	36	—	—	31	*341*
FDP	33	40	37	39	39	39	20	29	38	*1351*
CVP	52	39	37	42	32	29	23	40	38	*976*
SVP	41	42	43	39	34	37	33	—	39	*784*
SP	46	46	45	44	37	36	27	42	41	*712*
Lokale Gruppen	54	40	33	40	46	28	61	—	39	*356*
Parteilose	47	45	48	48	42	46	—	—	47	*2896*

Verfehlt wäre auch die Hoffnung, dass zumindest ländliche Kleingemeinden von dieser Erosion (noch) wenig betroffen wären: Denn gerade bei diesen schreitet dieser Prozess, der seit Putnam gern als «Verlust des Sozialkapitals» bezeichnet wird, unaufhaltsam fort.

Diese sehr generelle Entwicklung müsste auch darin zum Ausdruck kommen, dass sich innerhalb der Parteien immer weniger Mitglieder bereitfinden, *im Interesse ihrer Partei* für ein kommunales Milizamt zu kandidieren. Im Einklang damit zeigt Tabelle 3.4, dass der Prozentanteil dieser uneigennützigen Mandatsträger von der ältesten bis zur zweitjüngsten

Alterskohorte ständig abgenommen hat. Die neuerliche Zunahme mag wiederum wenigstens teilweise damit erklärbar sein, dass die Jungpolitiker eine sehr selektive Gruppe darstellen, die sich durch ein besonders ausgeprägtes politisches Interesse und bürgerliches Pflichtbewusstsein profiliert.

Während sich die drei Landesteile kaum voneinander unterscheiden, fällt im Parteivergleich wiederum auf, dass die Vertreter der Sozialdemokratie besonders häufig aus Parteisolidarität kandidieren: Was sich dann wiederum in eine Kluft zwischen den Geschlechtern überträgt, da die Frauen bevorzugt in diesen linken Gruppierungen politisieren.

Tabelle 3.4: Prozentanteile der Exekutivmitglieder, die den Wunsch, «ihrer eigenen Gruppe zu helfen», als wichtiges Motiv zur Übernahme ihres Amtes betrachten: nach Gemeindegrösse, Sprachraum, Geschlecht und Geburtsjahrgang (nur Parteigebundene)

	500	5001–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	50001+	Total	*N*
Deutsch	3	6	6	9	10	12	19	19	13	*3234*
Französisch	14	11	11	17	15	21	8	—	11	*777*
Italienisch	7	17	11	13	17	—	—	—	13	*440*
Frauen	3	14	6	12	19	31	14	33	14	*934*
Männer	8	8	8	9	9	8	16	14	9	*3459*
1930–43	19	16	21	22	9	10	—	—	17	*413*
1944–53	6	10	7	11	11	17	12	19	11	*1982*
1954–63	5	9	8	8	10	13	17	17	9	*2993*
1964–73	8	6	5	9	12	11	17	—	8	*1740*
1974+	4	13	5	13	15	20	—	—	11	*341*
FDP	8	8	8	10	8	10	7	0	9	*1351*
CVP	6	11	6	5	6	8	0	—	7	*976*
SVP	6	7	6	12	12	11	30	—	10	*784*
SP	9	8	14	16	19	22	20	33	16	*712*
Lokale Gruppen	7	12	5	13	6	21	—	—	10	*356*

3.2 Wege zur Kandidatur

Bei der Bestellung von Kantons- und Bundesgremien wird die Auswahl der Kandidaten normalerweise durch die politischen Parteien kontrolliert. Auch wer auf eigene Initiative ein Mandat anstrebt, muss sich zuerst innerhalb einer Partei Gehör und eine für die formelle Portierung hinreichende Anerkennung verschaffen.

Auf kommunaler Ebene liegen aus vier Gründen andere Bedingungen vor:

– vor allem in Kleingemeinden fehlt es häufig an formellen Parteisektionen, die den Ausleseprozess an die Hand nehmen könnten;

– mangels eigener Bewerber sind Parteien oft genötigt, auf aussenstehende Parteilose zurückzugreifen;

– dank geringer Wahlkampfkosten ist es besser möglich, auch ohne Parteienunterstützung erfolgreich zu kandidieren;

– als unterste politische Einstiegsebene sind Gemeinden auf den Zufluss von Kandidaten angewiesen, die noch über keinerlei politische Erfahrungen und Einbindungen verfügen.

So erstaunt es nicht, dass in Kleingemeinden informelle Ausleseprozesse dominieren, die von lokalen Einzelpersönlichkeiten gesteuert werden, während Initiativen der Parteien (und anderer formeller Gruppen) nur eine geringe Bedeutung haben (vgl. Tabelle 3.5). Ein grosser Teil von ihnen sind sog. «Kooptationen», bei denen bereits amtierende Mandatsträger über die Ergänzung ihres Gremiums (wenn nicht gar über ihre eigene Nachfolge) bestimmen. In städtischen Gemeinden werden praktisch alle Kandidaten durch die Partei, in der sie Mitglied sind, zur Kandidatur bewogen: und viele von ihnen zusätzlich auch durch lokale Vereine und Verbände (die in Kleingemeinden inexistent sind oder zumindest keinerlei personalpolitischen Einfluss nehmen). Während die Aktivität formeller Vereinigungen in den Städten stark ansteigt, erreicht die Tendenz politischer Parteien, Nichtmitglieder zu rekrutieren, bei mittelgrossen Gemeinden (zwischen 1000 und 5000 Ew.) ihr Maximum. Es sind dies Gemeinden, in denen lokale Parteisektionen zwar meist formell bestehen, aber häufig über eine quantitativ unzureichende Mitgliederbasis verfügen. Unabhängig von der Gemeindegrösse schliesslich scheint knapp jede fünfte Kandidatur auf die eigene Initiative des Bewerbers zurückzugehen, während die übrigen offensichtlich in irgendeiner Weise angefragt und zur Kandidatur aufgefordert werden. Diese externe Aufforderung ist in der deutschen Schweiz erheblich weiter ver-

breitet als in den beiden romanischen Landesteilen, wo (vor allem in Kleingemeinden) sehr viel höhere Prozentanteile der Befragten angeben, sie hätten sich auf eigenen Antrieb für ihr aktuelles Exekutivamt beworben. (vgl. Tabelle 3.6). Für den Tessin ist charakteristisch, dass der Nominationsprozess selbst in kleinsten Kommunen viel stärker als in den beiden übrigen Landesteilen unter Parteienkontrolle stattfindet, während informelle Ansprachen (durch lokale Einzelpersonen) entsprechend weniger verbreitet sind. Zu den Besonderheiten des deutschen Sprachraums wiederum gehört, dass in mittelgrossen Gemeinden recht häufig parteiexterne Kandidaten angesprochen werden, und dass die politischen Interventionen lokaler Vereine und Verbände mit wachsender Gemeindegrösse erheblich steigt. Ein Vergleich der Alterskohorten zeigt, dass Rekrutierungen durch die eigene Partei in der jüngeren Generation (d. h. ab Jahrgang 1964) seltener geworden sind. Genauere Analysen zeigen, dass dieser Trend keineswegs durch einen umso grösseren Einfluss partikulärer Einzelpersonen fremder Parteien oder lokaler Vereinigungen bedingt ist, sondern allein durch die gestiegene Häufigkeit von Kandidaturen auf eigene Initiative (vgl. Tabelle 3.6). Hier scheint sich ein gewisser Trend zur «Individualisierung» zu manifestieren, der sich allerdings in den grösseren Städten bisher nicht hat durchsetzen können.

Tabelle 3.5: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die sich auf eigene Initiative oder durch Anfrage einer externen Instanz zur Kandidatur entschlossen haben: nach Gemeindegrösse

Portierung durch	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	50001+	Total	*N*
Eigene Initiative	19	18	18	17	17	22	20	16	18	7891
Lokale Persönlichkeiten	81	68	52	44	34	32	21	19	56	7891
Eigene politische Partei	12	29	49	64	78	83	89	97	47	7891
Fremde politische Partei	7	13	22	20	15	12	7	10	16	7891
Verein/Verband	1	2	2	6	12	20	23	48	5	7891

Tabelle 3.6: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die sich auf eigene Initiative oder durch Anfrage einer externen Instanz zur Kandidatur entschlossen haben: nach Gemeindegrösse, Sprachregion (und Alterskohorten)

	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	50001+	Total	*N*
Eigene Initiative										
Deutsch	9	10	12	14	14	22	18	15	13	*5334*
Französisch	29	31	26	26	22	17	23	20	28	*1978*
Italienisch	27	31	38	34	45	20	—	—	33	*579*
1930–43	18	20	19	20	11	18	—	—	18	*440*
1944–53	18	20	19	14	15	20	24	18	17	*2062*
1954–63	16	16	15	17	17	22	19	16	16	*3110*
1964–73	24	18	21	19	18	22	17	—	21	*1794*
1974+	20	30	23	23	29	27	—	—	24	*353*
Eigene politische Gruppe										
Deutsch	11	28	46	62	76	80	89	—	49	*5334*
Französisch	6	18	44	66	89	95	88	—	33	*1978*
Italienisch	49	71	78	84	81	—	—	—	70	*579*
1930–43	17	43	51	69	89	91	—	—	51	*395*
1944–53	15	28	50	69	78	81	93	—	52	*1932*
1954–63	12	30	49	63	79	84	86	—	48	*2963*
1964–73	10	28	45	58	76	81	83	—	39	*1748*
1974+	10	29	43	53	68	82	—	—	36	*343*
Fremde politische Gruppe										
Deutsch	8	17	26	23	17	14	5	—	19	*5334*
Französisch	4	6	13	8	5	5	12	—	7	*1978*
Italienisch	16	12	12	14	10	—	—	—	13	*579*
Lokaler Verein oder Verband										
Deutsch	2	2	2	7	14	22	34	54	6	*5334*
Französisch	1	3	4	6	5	8	4	—	3	*1978*
Italienisch	1	1	1	2	0	0	—	—	1	*579*
Lokale Persönlichkeiten										
Deutsch	86	72	54	44	34	33	16	23	55	*5334*
Französisch	81	70	53	46	40	27	35	—	63	*1978*
Italienisch	60	39	29	27	29	40	—	—	39	*579*

3.3 Unterstützung im Wahlkampf

Der Weg in ein kommunales Exekutivamt führt hierzulande über einen mehr oder weniger intensiven Wahlkampf (vgl. dazu auch 3.6). An dieser Stelle interessiert uns, wer die Exekutivmitglieder in ihrem Wahlkampf in welchem Masse unterstützt.

Die stärkste Unterstützung erhielten die Kandidierenden nach eigenen Aussagen von ihrem Familien- und Bekanntenkreis. Rund die Hälfte der Antwortenden geben an, dass sie hier eine grosse Unterstützung erfahren hätten. An zweiter Stelle stehen die lokalen Parteien, gefolgt von einzelnen Persönlichkeiten. Gewerbe, Vereine und parteiunabhängige Gruppierungen sind bereits deutlich weniger wichtig, und kaum eine Rolle spielt – zumindest über die Gesamtheit aller Gemeinden gesehen – die Unterstützung von Medien, politischen Beratern, Quartiergruppen oder Gewerkschaften.

Da ein Wahlkampf in einer kleinen Gemeinde, wo sich alle Leute kennen, nicht so einfach mit einer anonymen Grossstadt verglichen werden kann, gilt es hier zuerst einmal die *Gemeindegrösse* zu berücksichtigen. Grosse Unterschiede zeigen sich vor allem bei der Unterstützung durch die Parteien. Ab 2000 Einwohner geben mehr als zwei Drittel der Gewählten an, von lokalen Parteien stark unterstützt worden zu sein, während dieser Anteil in den kleineren Gemeinden, wo es vielfach gar keine Lokalparteien gibt, sehr viel tiefer liegt (vgl. Tabelle 3.7). Generell kann festgehalten werden, dass mit zunehmender Gemeindegrösse auch das Ausmass der Unterstützung etwas zunimmt.

In der *Westschweiz* und auch im *Tessin* kommt der Unterstützung durch einzelne Personen oder Leute aus dem Familien- und Bekanntenkreis eine deutlich grössere Bedeutung zu als in der *Deutschschweiz*. Dass die Lokalparteien in der Westschweiz als weniger wichtig erscheinen, hängt vor allem mit der geringen Verbreitung der Lokalparteien in den vielen Waadtländer Gemeinden zusammen. Bei den unterschiedlichen *Konfessionsgebieten* fällt schliesslich auf, dass in den katholischen Gebieten sowohl die Lokalparteien wie auch verschiedenen Personengruppen (Bekannte, Familie, Einzelpersonen) etwas grössere Unterstützung leisten.

Die Unterscheidung nach dem *Geschlecht* der Kandidierenden zeigt, dass die Frauen deutlich stärker auf die Unterstützung des Familien- und Bekanntenkreises, einzelner Persönlichkeiten oder auch externer Berater zählen können, während bei den Männern die Unterstützung durch Vereine und durch das lokale Gewerbe eine grössere Rolle spielt (vgl. Tabelle 3.8).

Je nach *Alter* der Exekutivmitglieder kann erwartet werden, dass sie von unterschiedlichen Akteurgruppen unterstützt werden. Dahinter verbirgt sich die Vorstellung, dass die älteren Exekutivmitglieder stärker in den traditionellen Gemeindestrukturen wie Gewerbe und Vereine verankert sind, während die Jüngeren vielleicht eher in ihrem persönlichen Umfeld oder von professioneller Seite Unterstützung finden. Auch wenn die Unterschiede nicht allzu prägnant sind, so bestätigen die Ergebnisse die Vermutungen. Auffallend ist auch, dass die über 50-Jährigen etwas stärker von politischen Parteien unterstützt werden.

Bei den *Parteilosen* fällt auf, dass sie die fehlende Unterstützung durch eine Partei nicht durch eine stärkere Unterstützung durch andere Akteurgruppen kompensieren, sondern generell von praktisch allen Seiten eine geringere Unterstützung erfahren. Eine Ausnahme bilden hier die Quartiergruppen, von denen die Parteilosen leicht häufiger unterstützt werden als die anderen Kandidierenden. Nicht erstaunlich ist, dass Parteilose nur zu geringen Teilen (ca 10 %) Unterstützung durch Lokalparteien erfahren.

Gewisse Unterschiede zeigen sich auch nach *Parteizugehörigkeit* der Exekutivmitglieder, wobei sich hier neben der politischen Nähe zu bestimmten Kreisen in der Gesellschaft auch die unterschiedliche Verbreitung der Parteien in den Gemeinden unterschiedlicher Grösse widerspiegeln dürfte. Die Exekutivmitglieder der SP wurden etwas häufiger von ihrer Partei und klar häufiger von den Gewerkschaften, diejenigen der anderen Parteien klar häufiger vom lokalen Gewerbe unterstützt.

Tabelle 3.7: Unterstützung der Kandidierenden: nach Gemeindegrösse, Sprachregion und Konfession

	Alle	– 499	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 4999	5000 – 19999	10000 – 49999	20000 – 50000	50000 +	D	F	I	Kath.	gemischt	Prot.
Personen aus Familien/Bekanntenkreis															
	52.5	45.8	50.5	50.6	55.9	56.5	58.3	75.6	75.9	45.9	**63.9**	74.0	**64.1**	50.7	47.1
Lokale Parteien															
	48.5	11.9	27.7	48.4	68.1	79.4	76.7	87.6	87.1	**53.0**	34.3	62.9	**58.6**	47.8	43.4
Einzelne Persönlichkeiten															
	46.8	47.8	47.0	45.8	46.4	42.0	51.7	63.6	76.7	39.5	**60.0**	69.5	**54.1**	42.0	45.1
Parteiunabhängige Gruppen															
	19.9	13.5	18.9	22.4	21.2	20.4	25.5	28.9	27.6	20.8	15.8	25.2	21.3	21.1	18.6
Lokale Vereine															
	17.5	11.0	16.8	19.5	20.3	17.4	18.8	28.6	10.0	16.7	18.3	21.6	20.0	19.4	15.3
Lokale Gewerbe															
	11.3	5.5	7.2	10.4	15.8	15.3	17.4	19.0	24.1	**13.8**	5.5	7.5	10.6	13.3	10.8
Quartiergruppen															
	6.9	7.1	7.3	6.8	6.9	5.1	6.3	9.8	14.3	6.2	6.4	13.5	8.6	7.9	5.4
Politische Berater															
	3.5	3.6	3.6	3.1	3.5	4.0	3.4	6.1	14.3	2.7	6.5	1.7	5.0	2.4	3.3
Medien															
	2.5	0.7	1.0	1.6	3.8	3.9	6.2	9.2	7.1	2.6	2.3	2.7	2.4	2.5	2.6
Gewerkschaften															
	0.9	0.2	0.3	0.8	1.1	1.1	1.5	5.9	13.8	0.8	1.0	1.7	0.8	0.7	1.0

Tabelle 3.8: Unterstützung der Kandidierenden: nach Geschlecht, Alter und Parteizugehörigkeit

	Alle	Frauen	Männer	+ 65	55 – 64	45 – 54	35 – 44	Unter 35	FDP	SVP	CVP	SP	Parteilose
Personen aus Familien/Bekanntenkreis													
	52.5	62.2	49.6	44.8	51.4	53.7	51.7	58.8	56.8	47.6	63.4	56.8	45.0
Lokale Parteien													
	48.5	48.6	48.6	45.9	51.1	50.2	44.0	44.8	70.2	64.4	74.4	78.8	9.8
Einzelne Persönlichkeiten													
	46.8	51.7	45.2	48.4	47.6	46.2	45.7	48.5	51.0	36.2	50.0	46.0	46.3
Parteiunabhängige Gruppen													
	19.9	20.6	19.8	21.8	23.3	19.9	16.3	16.4	18.0	16.6	18.5	19.6	17.5

Fortsetzung Tabelle 3.8

	Alle	Frauen	Männer	+ 65	55 – 64	45 – 54	35 – 44	Unter 35	FDP	SVP	CVP	SP	Parteilose
Lokale Vereine													
	17.5	16.1	17.7	16.6	20.0	16.8	15.8	16.3	20.3	21.3	22.5	14.1	14.0
Lokale Gewerbe													
	11.3	7.7	12.3	14.4	13.2	11.6	9.1	6.0	16.5	20.5	13.2	1.7	7.0
Quartiergruppen													
	6.9	7.2	6.8	6.8	6.5	7.0	7.0	7.2	5.3	5.7	8.5	6.4	7.4
Politische Berater													
	3.5	6.1	2.8	1.9	3.1	3.3	4.5	3.7	3.1	2.3	6.8	3.4	2.8
Medien													
	2.5	2.9	2.4	4.4	4.2	1.7	1.5	2.8	4.9	2.2	3.4	3.6	0.7
Gewerkschaften													
	0.9	1.1	0.8	1.4	1.4	0.7	0.6	0.3	0.2	0.1	0.4	5.8	0.3

3.4 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kandidatur

Schon seit über zwanzig Jahren klagen sowohl die Gemeindeverwaltungen als auch die Lokalparteien über die enormen Schwierigkeiten, geeignete Kandidaten für die kommunalen Exekutivwahlen zu finden. Wichtigster Grund für die mangelnde Bereitschaft zu kandidieren kann nicht die Angst vor einer Wahlniederlage sein, da lediglich gegen 15 Prozent der Sitze in einer umstrittenen Wahl (mit knappem, unvorhersehbarem Ausgang) vergeben werden (vgl. Kap. 3.6). Die Bedeutung der Gemeinderatswahlen wird hingegen dadurch unterstrichen, dass die Vorbereitung dieser Wahlen und die Rekrutierung von Kandidaten zu den wichtigsten Tätigkeitsfeldern der Lokalparteien gehören (Geser et al. 2003: 24).

Für angehende Kandidierende dürfte es von Interesse sein, welches die hauptsächlichen Faktoren für eine erfolgreiche Wahl sind. Die Ergebnisse unserer Befragung zeigen, dass es nicht einen zentralen Faktor gibt, der für das Reüssieren einer Kandidatur massgeblich entscheidet, sondern im Gegenteil ein ganzes Bündel von Elementen, die den Wahlkampf beeinflussen. Überraschenderweise wirkt sich die Gemeindegrösse nicht besonders stark auf die Zusammensetzung der Erfolgsfaktoren aus, auch wenn

partielle Unterschiede zwischen kleinen und grossen Gemeinden festgestellt werden können.

Als wichtigste Voraussetzung entpuppt sich die «Bekanntheit» einer Kandidatin oder eines Kandidaten in der Bevölkerung. Beinahe 40 Prozent der Gemeinderäte, die in einen Wahlkampf involviert waren, betrachten die Bekanntheit als eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg (vgl. Tabelle 3.9). Tendenziell nimmt die Bedeutung der Bekanntheit mit steigender Gemeindegrösse zu. In den Kleinstgemeinden, wo sowieso jeder jeden kennt, ist eine seriöse Lebensweise mit geordneten traditionellen Familienverhältnissen die wichtigste Voraussetzung.

Weniger entscheidend sind dagegen politische Aspekte. Im Vergleich zur Bekanntheit und zur familiären Situation wirkt sich die Zugehörigkeit zu einer Partei resp. einer lokalpolitischen Gruppierung weniger stark auf den Wahlausgang aus. Während die politische Zugehörigkeit des Kandidaten in den Kleinstgemeinden nur eine sehr marginale Rolle spielt, ist sie auch in den Städten, wo die Parteien im politischen System eine dominante Rolle einnehmen, nur der zweitwichtigste Faktor hinter seiner Bekanntheit. Neben den drei bisher genannten können auch eine hohe berufliche Qualifikation und hohe Aktivitäten in Vereinen oder Verbänden als wichtige Voraussetzungen bezeichnet werden. Als relativ unwichtig eingestuft wird hingegen der Wert einer hohen Bildung und guter Beziehungen zu einflussreichen Kreisen.

Mit zunehmender Gemeindegrösse nimmt die Zahl der von den Exekutivmitgliedern genannten Voraussetzungen tendenziell zu. Dies gilt vor allem für die Bekanntheit der Kandidierenden, für die Bedeutung der politischen Gruppe und eine hohe Bildung. Eine wichtige Ausnahme bildet die Bedeutung von geordneten Familienverhältnissen, die in den kleinen und mittleren Gemeinden eine zentrale Rolle einnimmt, in den Städten dagegen an Wert verliert.

Tabelle 3.9: Wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl*: nach Gemeindegrösse

	499	500 999	1000 1999	2000 4999	5000 9999	10000 19999	20000 49999	Über 50000	Total	N
Bekanntheit	17.1	27.0	35.8	44.3	49.5	**56.4**	**57.1**	**54.8**	38.8	4720
Geordnete Familienverhältnisse	**25.9**	**28.2**	29.8	26.6	26.0	21.4	17.4	12.9	26.7	4709
Hohe berufliche Qualifikation	19.5	21.5	22.7	26.8	28.0	26.8	**32.1**	26.7	24.6	4699
Politische Gruppe	7.6	15.4	17.7	27.1	34.5	37.6	**54.8**	**51.6**	23.7	4701
Aktivitäten in Vereinen/Verbänden	17.7	20.0	21.8	23.6	28.1	26.4	**35.3**	25.8	23.1	4727
Spezifische berufliche Kenntnisse	19.8	20.7	22.3	19.8	20.9	14.8	18.6	25.8	20.2	4699
Lange Ansässigkeit	19.0	21.2	21.5	20.2	19.1	17.2	20.9	10.0	20.1	4745
Andere kommunale Ämter	12.0	12.2	13.6	18.1	15.6	21.2	20.0	20.7	15.6	4662
Hohe Bildung	12.6	13.3	12.2	11.7	13.2	11.2	19.0	23.3	12.5	4670
Beziehungen	7.4	10.2	9.7	11.3	11.8	15.0	16.9	3.2	10.7	4599

* nur Exekutivmitglieder, die sich bei ihrer ersten Wahl gegen Konkurrenz durchsetzen mussten

Ein Vergleich der Sprachregionen fördert zum Teil krasse Unterschiede zu Tage. Stimmen die Resultate in der Deutschschweiz recht genau mit den Gesamtzahlen überein, werden die Voraussetzungen in der lateinischen Schweiz anders bewertet (vgl. Tabelle 3.10). In der Westschweiz sind die Exekutivmitglieder in der Gewichtung der Erfolgsfaktoren allgemein zurückhaltender, und die Differenzen zwischen den einzelnen Faktoren sind relativ gering. Als klar wichtigste Voraussetzung wird die Zugehörigkeit zu Vereinen und Verbänden bezeichnet, gefolgt von einer langen Ansässigkeit. Als völlig unbedeutend wird die allgemeine Bekanntheit in der Bevölkerung bewertet. Diese wird dagegen – analog zur Deutschschweiz – in der italienischen Schweiz als wichtigster Faktor eingestuft. Bei den anderen wichtigen

Faktoren weichen die Südschweizer aber erheblich ab von den Deutschschweizern. Bei ihnen spielen die Parteien eine viel zentralere Rolle, und zudem sind auch eine lange Wohndauer und eine hohe Bildung massgebliche Voraussetzungen.

Die Unterschiede zwischen ländlichen Regionen und Agglomerationen sind nicht so gravierend. In den städtischen Gemeinden wird die «Bekanntheit» etwas wichtiger für den Erfolg eingestuft, während auf dem Land «geordnete Familienverhältnisse» etwas stärker im Vordergrund stehen. Ausserdem haben in den Agglomerationsgemeinden die Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppe und die Aktivität in Vereinen einen höheren Stellenwert, und dazu ist es eher von Vorteil, wenn man bereits vorher ein kommunales Amt ausgeübt hat.

Tabelle 3.10: Wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl: nach Sprachregionen und Stadt/Land-Vergleich

	Deutsche Schweiz	Französische Schweiz	Italienische Schweiz	Land	Agglomerationen	
Bekanntheit	47.8	**8.3**	42.2	33.8	44.9	38.8
Geordnete Familienverhältnisse	**30.1**	18.9	18.7	29.6	23.2	26.7
Hohe berufliche Qualifikation	25.4	21.7	25.3	22.1	28.3	24.6
Politische Gruppe	22.5	21.7	**38.7**	18.9	30.5	23.7
Aktivitäten in Vereinen/Verbänden	19.9	**31.2**	27.7	21.7	25.2	23.1
Berufliche Kenntnisse	19.9	19.4	**25.1**	19.9	20.8	20.2
Lange Ansässigkeit	16.8	24.5	**34.9**	19.6	20.7	20.1
Andere kommunale Ämter	14.2	17.8	**21.1**	13.0	18.7	15.6
Hohe Bildung	10.0	13.5	**30.0**	11.1	14.7	12.5
Beziehungen	10.6	10.1	13.5	9.2	12.8	10.7

Die Einstufung der «Bekanntheit» als die zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Wahl mag niemanden erstaunen. Der hohe Stellenwert, der einem geordneten Familienleben zugeordnet wird, überrascht da doch mehr. Er zeigt die grosse Bedeutung, die einer stabilen und konventionellen Lebensführung vor allem in den kleinen Gemeinden für eine Exekutivtätigkeit zugemessen wird. Der hohe Wert beruflicher Qualifikationen ist ein

Hinweis darauf, dass fachliche Kompetenz häufig eine wichtigere Rolle einnimmt als politische Gesichtspunkte. Deren Bedeutung wiederum wandelt sich stark mit der Gemeindegrösse. In kleinen Gemeinden höchstens ein Nebenaspekt, mutiert die Parteizugehörigkeit in den Städten neben der Bekanntheit zum entscheidenden Erfolgsfaktor. Bemerkenswert ist die unterschiedliche Bewertung der Erfolgsfaktoren in den Sprachgebieten. Während in der Romandie den Vereinsaktivitäten eine überdurchschnittliche Bedeutung eingeräumt wird, nehmen in der Südschweiz (trotz der Kleinheit der Gemeinden) die Parteien eine massgebliche Rolle ein. Auffallend ist auch der Umstand, dass in der lateinischen Schweiz geordnete Familienverhältnisse eine relativ untergeordnete Rolle spielen.

3.5 Aktive Unterstützung und Bekämpfung durch die Parteien im Wahlkampf

Der von den Gemeinden seit Langem beklagte Kandidatenmangel hat bewirkt, dass bei den letzten Exekutivwahlen nur in 60 Prozent der Gemeinden mehr Kandidaten angetreten sind als Sitze zur Verfügung gestanden haben. Was für eine Rolle spielten die Parteien in diesen Kampfwahlen, wie stark haben sie die Kandidatinnen und Kandidaten, die nicht der eigenen Partei angehören, unterstützt resp. bekämpft? Zuerst wird in Tabelle 3.11 ersichtlich, dass alle relevanten Parteien öfter eine unterstützende als eine bekämpfende Position einnehmen. Besonders deutlich wird dieses Ergebnis bei den bürgerlichen Parteien FDP und CVP. Allerdings ist dieses Verhältnis stark grössenabhängig. In den kleinen und mittleren Gemeinden und den kleinen Städten überwiegen die von den beiden Parteien unterstützten die von ihnen bekämpften Exekutivmitglieder deutlich. Hier üben die beiden grossen Parteien eine eher integrierende Funktion aus, im Wahlkampf versuchen sie Kandidaten mit einem ähnlichen ideologischen Hintergrund ins eigene Lager einzubinden. In den grösseren Städten sind solche Allianzen viel seltener, die Wahlkämpfe werden mit bedeutend härteren Bandagen ausgefochten.

Insgesamt ist die FDP die Partei, die am häufigsten parteifremde Kandidaten unterstützt. Praktisch keine Aktivitäten gehen in den kleinen und mittleren Gemeinden von den Grünen aus, ihr Einfluss beschränkt sich auf die Städte. Nur wenige der heutigen Exekutivmitglieder sind bei ihrer ersten erfolgreichen Wahl ohne positive oder negative Einmischung anderer Parteien geblieben. Jedes achte Exekutivmitglied musste ohne Support

einer fremden Partei auskommen, rund 15 Prozent sind von niemandem bekämpft worden.

Tabelle 3.11: Wie viele Gemeinderäte* haben die Parteien im Wahlkampf unterstützt? Nach Gemeindegrösse

	– 499	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 4999	5000 – 9999	10000 – 19999	20000 – 49999	Über 50000	Total	N=
FDP										
Unterstützung	3.8	11.4	19.5	28.2	34.2	26.6	28.4	14.3	20.9	778
Bekämpfung	3.4	8.0	12.5	14.5	16.4	21.6	38.8	47.6	12.9	482
CVP										
Unterstützung	4.3	8.3	11.2	16.6	21.7	27.5	19.4	21.7	14.1	574
Bekämpfung	4.8	8.3	10.1	9.6	12.2	12.6	17.9	26.1	9.7	392
SVP										
Unterstützung	5.7	8.9	13.1	23.1	21.3	23.7	15.3	17.9	16.3	671
Bekämpfung	2.7	9.4	12.4	17.1	19.6	27.9	41.7	50.0	14.9	612
SP										
Unterstützung	4.1	7.5	9.9	16.8	19.0	19.0	35.1	31.3	12.9	541
Bekämpfung	5.2	6.1	12.6	17.3	22.7	26.9	28.1	31.3	14.4	603
Grüne										
Unterstützung	2.6	3.6	3.5	3.8	8.5	21.0	33.3	50.0	6.1	266
Bekämpfung	1.7	1.4	1.7	3.6	6.9	9.7	11.6	20.8	3.7	171
Keine Partei										
Unterstützung	33.6	24.7	11.8	5.7	4.0	3.9	1.2	0.0	12.7	164
Bekämpfung	17.4	15.4	16.9	13.0	14.9	13.8	11.6	12.9	15.0	484

*ohne die eigene Partei, und nur Exekutivmitglieder, die sich bei Kampfwahlen durchsetzen mussten

Schlüsselt man die Exekutivmitglieder nach Parteizugehörigkeit auf, werden die Koalitionen auf bürgerlicher resp. linker Seite sichtbar. Im bürgerlichen Lager nimmt die FDP eine mittlere Position ein, indem sie SVP- und CVP-Gemeinderäte ähnlich häufig unterstützt (vgl. Tabelle 3.12). SVP und CVP setzen ihre Prioritäten ganz klar auf die Gemeinderäte der FDP. Auf der linken Seite fällt auf, dass die Unterstützung viel stärker von der SP zu den Grünen statt umgekehrt läuft. Zwei Drittel der Gemeinderäte der Grünen sind von der SP unterstützt worden, nur ein Viertel der sozialdemokratischen Vertreter dagegen von den Grünen. Es bestehen aber auch zwischen den ideologischen Lagern einige Verbindungen. So hat die SP immerhin jeden sechsten Gemeinderat von der CVP und FDP aktiv unterstützt.

Umgekehrt haben mehr als zehn Prozent der Genossen jeweils von der FDP oder der CVP Sukkurs erhalten.

Tabelle 3.12: Wie viele Gemeinderäte* haben die Parteien im Wahlkampf unterstützt? Nach Parteizugehörigkeit

Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder	Unterstützung durch: SVP	FDP	CVP	SP	GP
SVP		34.1	11.9	8.9	0.6
FDP	29.5		25.9	15.7	1.8
CVP	15.2	32.3		17.9	3.5
SP	6.4	13.1	11.6		26.5
GP	2.0	6.0	6.0	66.2	

*ohne die eigene Partei, und nur Exekutivmitglieder, die sich bei Kampfwahlen durchsetzen mussten

Bei der Frage, wie stark sich die Parteien gegenseitig bekämpfen, wird die Abneigung der bürgerlichen Parteien gegenüber den Grünen, stärker noch als bei den Sozialdemokraten, deutlich (vgl. Tabelle 3.13). Erstaunlich ist der relativ hohe Grad der Bekämpfung der Repräsentanten der CVP durch SVP und FDP. Die Grünen richten sich im Wahlkampf nicht gegen andere Parteien, sie scheinen sich vielmehr auf ihre eigenen Themen zu konzentrieren. Allerdings mag das auch damit zusammenhängen, dass die Grünen in relativ wenigen Gemeinden mit eigenen Kandidaten antreten.

Tabelle 3.13: Wie viele Gemeinderäte* haben die Parteien im Wahlkampf bekämpft? Nach Parteizugehörigkeit

Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder	Bekämpfung durch: SVP	FDP	CVP	SP	GP
SVP		6.2	8.2	22.1	5.4
FDP	8.1		12.3	17.2	5.5
CVP	15.8	14.1		11.7	3.0
SP	29.7	23.8	12.3		0.6
GP	38.0	36.0	18.0	2.0	

*ohne die eigene Partei, und nur Exekutivmitglieder, die sich bei Kampfwahlen durchsetzen mussten

Bisher haben wir aber nur etwas mehr als die Hälfte aller Exekutivmitglieder erfasst. Wie sind die Parteilosen als grösste politische «Gruppe» in das politische System eingebunden, sind sie ernstzunehmende Partner einer oder mehrerer Parteien oder sind sie eher Einzelkämpfer? Die Resultate deuten auf das zweite hin, denn die Unterstützung durch die Parteien fällt eher gering aus, ein Drittel aller Parteilosen ist sogar durch keine Partei unterstützt worden (vgl. Tabelle 3.14). Allerdings gilt es hier zu berücksichtigen, dass die Parteilosen vor allem in kleinen Gemeinden stark vertreten sind, wo keine (bzw. nur wenig aktive) Parteien bestehen. Am stärksten ist der Support für die Parteilosen durch SVP und FDP, die je gut zehn Prozent der Parteilosen unterstützt haben. Der Anteil der Parteilosen, die aktiv bekämpft wurden ist noch einmal deutlich tiefer, die einzige Partei, die bei den Gegnern heraussticht, ist die SVP, die bei den Parteilosen am stärksten zu polarisieren scheint.

Tabelle 3.14: Wie viele parteilose Gemeinderäte haben die Parteien im Wahlkampf unterstützt und bekämpft?

	SVP	FDP	CVP	SP	GP	Keine Partei
Unterstützt von:	12.5	11.7	7.0	6.5	2.2	34.2
Bekämpft durch:	7.2	3.8	3.1	3.5	1.1	18.0

In der Frage der Koalitionen und Feindschaften in den Wahlkämpfen auf Gemeindeebene sind einige interessante Aspekte sichtbar geworden. Nicht überraschend ist, dass insgesamt mit zunehmender Gemeindegrösse auch die Intensität des Wahlkampfes steigt. Bemerkenswert sind hingegen die Unregelmässigkeiten, die sich zwischen dem bürgerlichen und linken Lager zeigen und die in erster Linie auf die Zerstrittenheit der bürgerlichen Parteien in den grösseren Städten und Zentren hinweisen. So kommen auf bürgerlicher Seite Bündnisse in mittleren Gemeinden und kleinen Städten deutlich häufiger vor als in grösseren Städten. Hingegen treten die Bürgerlichen klar öfter in den grösseren Städten als Bekämpfer von politischen Konkurrenten auf. Dabei gehören wohl nicht nur Kandidaten der linken Seite zu den Gegnern, sondern Feindschaften werden hier auch unter Bürgerlichen gepflegt. Im linken Lager präsentieren sich die Fakten eher umgekehrt. Koalitionen gehen SP und Grüne erst in den grossen Städten konsequent ein, in den mittleren Gemeinden beschreiten die beiden linken Parteien in der Regel getrennte Wege.

3.6 Kampfwahlen oder konkurrenzlos?

Wie umstritten sind die lokalen Wahlen nun wirklich? Gemäss unseren Ergebnissen scheinen die kommunalen Ämter tatsächlich nicht allzu begehrt zu sein (vgl. Tabelle 3.15). Nahezu 40 Prozent der Exekutivmitglieder geben an, dass sie sich bei ihrer ersten Wahl nicht gegen andere Konkurrenten durchsetzen mussten. Von den 60 Prozent, die anderen Konkurrenten gegenüberstanden, wurden nahezu 80 Prozent klar gewählt. Das heisst mit anderen Worten: nur 15 Prozent der kommunalen Exekutivsitze wurden in «harten» politischen Auseinandersetzungen bestellt.

Betrachtet man die Gemeindepräsidenten, so ist etwas unerwartet die Konkurrenz nur ganz leicht grösser als bei den übrigen Exekutivämtern. Für mehr als einen Drittel gilt auch hier, dass sie sich nicht gegen andere Kandidaten behaupten mussten. In denjenigen Fällen, wo es effektiv zu einem Wahlkampf gekommen ist, kam es sogar noch etwas weniger häufig als bei den anderen Exekutivmitgliedern zu einer knappen Entscheidung.

Für das geringe Mass an Konkurrenz bei kommunalen Wahlen können verschiedene Gründe verantwortlich sein. Möglich ist, dass die Parteienverhältnisse in der Regel derart klar und stabil sind, dass die aufgestellten Kandidaten mit grosser Sicherheit gewählt werden. Möglich ist aber auch, dass vielfach zu wenig ernsthafte Kandidatinnen und Kandidaten gefunden werden, sodass keine richtigen Wahlen stattfinden, bei denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zwischen verschiedenen gleichwertigen Bewerbern auswählen können.

Hinsichtlich des *Geschlechts* kann an dieser Stelle die Frage beantwortet werden, ob es die Frauen auch heute noch schwieriger haben, sich in kommunalen Wahlen durchzusetzen. Dies scheint – zumindest für die Frauen, die sich für eine Kandidatur entscheiden konnten – nicht der Fall zu sein. Die Frauen unter den befragten Exekutivmitgliedern geben sogar etwas weniger häufig als die Männer an, dass sie sich gegen Konkurrenz durchsetzen mussten und dass die Wahl knapp ausgegangen ist. Die Unterschiede sind allerdings äusserst gering. Grössere Differenzen gibt es beim *Alter* der Kandidierenden. Hier zeigt sich, dass die Jüngeren weniger häufig gegen Konkurrenz antreten mussten. Kam es jedoch zu Kampfwahlen, so war aus ihrer Sicht der Ausgang eher knapp.

Unterscheidet man schliesslich nach der *Parteizugehörigkeit* der Exekutivmitglieder, so erweist sich nicht ganz unerwartet, dass sich die Exekutivmitglieder der SP deutlich häufiger in Kampfwahlen behaupten mussten, und

dass es bei ihnen auch häufiger zu knappen Entscheidungen kam. Grund dafür – so kann vermutet werden – dürfte die Aussenseiterrolle der SP in der doch mehrheitlich von den bürgerlichen Parteien dominierten Lokalpolitik sein. Allerdings kann es auch direkter mit der Struktur der Gemeinden, in denen die SP stärker vertreten ist, zusammenhängen. In grossen Gemeinden sind härtere politische Auseinandersetzungen zu erwarten und in diesen Gemeinden ist auch die SP stärker vertreten.

Tatsächlich lässt sich eindrücklich zeigen, dass die Grösse der Gemeinde einen grossen Einfluss darauf hat, ob sich die Kandidierenden gegen Konkurrenz durchsetzen müssen (vgl. Abbildung 3.1). In Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern sind es mehr als die Hälfte der Kandidierenden, die konkurrenzlos gewählt wurden. In den grössten Gemeinden und vor allem in den Städten kommt es demgegenüber kaum vor, dass jemand ohne Gegenkandidaten die Wahlhürde schafft. Kommt es zu «echten» Wahlen, so ist der Ausgang für 20 bis 30 Prozent der Kandidierenden relativ knapp. Dieser Wert hingegen ist unabhängig von der Grösse der Gemeinden.

Überprüfen wir nun noch einmal den Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Konkurrenz im Wahlkampf für die Gruppe der grössten Gemeinden, so werden die Unterschiede deutlich kleiner. Hier haben sich die Exekutivmitglieder sämtlicher Parteien etwa in gleichem Masse gegen andere Kandidierende durchsetzen müssen. Allerdings kam es bei den Mitgliedern der SP sowie denjenigen der SVP etwas häufiger zu knappen Ergebnissen.

Unterscheiden wir nach Sprachgebieten, so fällt vor allem der hohe Politisierungsgrad im Tessin auf (vgl. Abbildung 3.2). In den italienischsprachigen Gemeinden geben die Exekutivmitglieder deutlich häufiger an, dass sie sich gegen Konkurrenz durchgesetzt haben und dass das Ergebnis relativ knapp war. In der Deutschschweiz kommt es gegenüber der Westschweiz etwas häufiger zu Konkurrenz aber etwas weniger oft zu knappen Ergebnissen. Keine wesentlichen Unterschiede gibt es, wenn nach den Konfessionsgebieten unterschieden wird. In den katholischen Gebieten sind die Wahlen nicht weniger umstritten und es kommt sogar leicht häufiger zu knappen Wahlentscheiden, wobei hierfür vor allem der Kanton Tessin verantwortlich ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es bei der Besetzung der kommunalen Exekutiven vor allem in den grösseren Gemeinden zu «richtigen» Wahlen kommt, bei denen die Wählenden zwischen verschiedenen Kandidierenden auswählen können. In den kleinen Gemeinden werden in der Regel die Kandidaten lediglich bestätigt. Ursächlich hierfür dürfte vor allem der Mangel an geeigneten Kandidierenden sein. Vor diesem Hintergrund erstaunt es aber umso mehr, dass in den kleinen Gemeinden die Wahlbeteiligung trotzdem höher liegt als in den grösseren Gemeinden (vgl. Ladner 2008).

Tabelle 3.15: Konkurrenz bei Wahlen und knapper Wahlausgang: nach Geschlecht, Alter und Parteizugehörigkeit

	Konkurrenz		Knappe Wahl	
	%	N	%	N
Alle	61.8	7888	22.6	4863
Präsidenten	64.3	1640	18.4	1048
Übrige Exekutivmitglieder	61.2	6174	23.7	3773
Männer	62.8	5987	22.9	3751
Frauen	58.6	1770	21.6	1032
65+	63.5	441	17.3	277
55 bis 64	66.9	2059	20.1	1374
45 bis 54	62.9	3106	23.6	1950
35 bis 44	55.0	1790	23.6	983
Unter 35	54.7	353	33.0	191
FDP	71.2	1478	24.1	1043
SVP	68.3	976	19.2	667
CVP	68.3	1083	21.0	738
SP	77.6	767	34.5	595
Parteilose	45.4	2811	17.1	1273

Abbildung 3.1: Konkurrenz bei Wahlen und knapper Wahlausgang: nach Gemeindegrösse

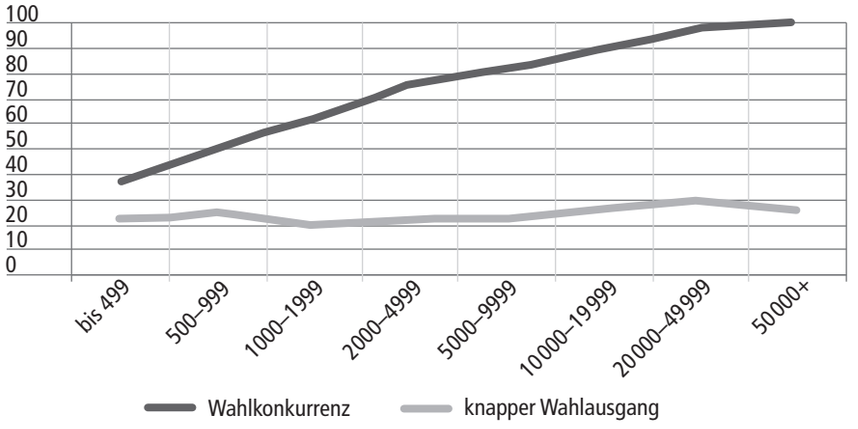
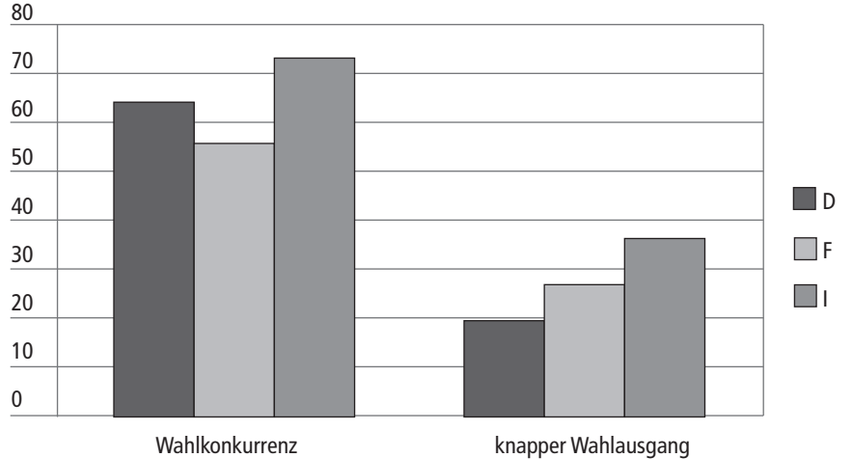


Abbildung 3.2: Konkurrenz bei Wahlen und knapper Wahlausgang: nach Sprachregion



4 Das Exekutivamt

Wer ein kommunales Exekutivamt besetzt, muss ganz generell für eine Vielzahl heteronomer Aufgaben (wie z. B. die Behandlung von Einsprachen, Initiativanträgen u. a.) zur Verfügung stehen, die zeitlich häufig nicht planbar sind: was gerade etwa in «beschwerdeintensiven» Bereichen wie dem Bauwesen zu ausgeprägten Rekrutierungsschwierigkeiten führt. Diese Fremdbestimmtheit exekutiver Tätigkeit reduziert das Rekrutierungsfeld im Vergleich zu legislativen Mandaten, wo man in höherem Mass frei bestimmen kann, wann, wie intensiv und auf welche Weise man sich politisch engagiert.

Vor allem karriereorientierte jüngere Berufsleute sind oft kaum mehr in der Lage, im Nebenamt Mitglied einer Exekutive zu werden, weil Berufsarbeit und Weiterbildung einen immensen Einsatz erfordern und sie in einer zunehmend von ausländischen Firmen und Managern dominierten Wirtschaft immer weniger darauf hoffen können, dass ihr Arbeitgeber amtsbedingte Absenzen grosszügig toleriert. In manchen Gemeinden muss aus Mangel an Kandidaten deshalb ein moderater Amtszwang angewendet werden, der einmal gewählte Mandatsträger nötigt, für weitere Legislaturperioden zur Verfügung zu stehen, wenn nicht zwingende (z. B. gesundheitliche) Gründe für einen Rückzug geltend gemacht werden können.

Erschwerend kommt hinzu, dass es bei Exekutivmandaten im Unterschied zu Parlamentssitzen nicht primär darum geht, politische Gesinnung auszudrücken, sondern Qualifikationen (z. B. beruflicher Art) einzubringen, wie sie für die Führung der Verwaltung, die Erarbeitung sachlich kompetenter Entscheidungen und wirksame Beziehungen zur Öffentlichkeit von Bedeutung sind.

Selbst in Kleingemeinden besteht in der Mehrzahl der Fälle eine formelle Arbeitsteilung: in dem Sinne, dass jedes Mitglied sich vorrangig mit bestimmten Ressorts befasst, die seiner beruflichen Vorqualifikation am ehesten entsprechen (und meist auch die Präsidentschaft der dort bestehenden Spezialkommissionen übernimmt). Am häufigsten fehlt ein Ressortsystem, wenn der Gemeindepräsident vollberuflich amtiert und deshalb über genügend Zeit verfügt, um sich gleichmässig mit allen anstehenden Fragen selber zu befassen (relativ häufig z. B. in der Ostschweiz oder im Kanton Luzern) (vgl. Geser 1987: 195).

Der wohl wichtigste Unterschied zu den überlokalen Exekutivgremien besteht darin, dass der Gemeindepräsident als Ratsvorsitzender separat vom Volk gewählt wird, sein Amt dauerhaft innehat und meist auch über zusätzliche, nur ihm allein zukommende Amtskompetenzen (z. B. im polizeilichen Bereich) verfügt. Diese dem Geist schweizerischer Regierungskonkordanz etwas zuwiderlaufende Führungsrolle hat ihren historischen Ursprung in vorhelvetischer Zeit, wo der Gemeindepräsident (als «Ammann») die Aufgabe hatte, innerhalb der Gemeinde als Repräsentant der kantonalen Obrigkeit zu fungieren. So ist er auch in manchen Ostschweizer Gemeinden noch immer im Beamtenverhältnis beschäftigt und für die Zeit, die er nicht als Ratsvorsitzender verwendet, mit administrativen Vollzugsaufgaben (z. B. Grundbuchführung) betraut. Generell überwiegt heute allerdings bei Weitem die gegenteilige Auffassung, der Präsident habe *gegenüber* Kanton und Bund die Interessen seiner Gemeinde zu vertreten und gemeindeintern eine politische Führungs- und Integrationsrolle zu entfalten.

Diese Politisierung des Amtes hat teilweise zu einem vermehrten Festhalten am Prinzip der Ehrenamtlichkeit geführt, weil es unter solchen Bedingungen leichter fällt, Kandidaten aufgrund ihrer politischen Gesinnung oder parteimässigen Zugehörigkeit (anstatt aufgrund administrativer Qualifikation oder Loyalität) zu rekrutieren. Ebenso kann ihre Wahl und Wiederwahl leichter den Risiken einer Kampfwahl überlassen bleiben, weil mit einer Abwahl keine beruflich-karrieremässigen Konsequenzen verbunden sind. So sind heute viele städtische Gemeinden geneigt, überforderten Milizpräsidenten lieber zusätzliche Chefbeamte an die Hand zu geben statt sie ins Halb- oder Vollamt zu versetzen. Damit wird in Kauf genommen, dass der zeitliche Einsatz je nach den beruflichen Verpflichtungen des Amtsinhabers variiert (vgl. Geser 1987: 161ff.).

Erwartungsgemäss nimmt die Durchschnittsgrösse der Exekutive mit wachsender Einwohnerzahl zu, weil mehr Kandidaten zur Verfügung stehen, mehr verschiedene Parteien und Interessengruppen Einsitz verlangen und der Druck zunimmt, die wachsende Arbeitslast – ohne erhebliche Mehrkosten – auf eine grössere Zahl ehrenamtlicher Milizpersonen zu verteilen. Andererseits wird ein Anwachsen über neun Sitze hinaus dadurch behindert, dass die Summe *individueller* Arbeitsleistungen sich zwar mit der Sitzzahl linear erhöht, das Volumen der vom *Kollegium* geleisteten Arbeit sich aber eher reduziert: weil kleinere Gremien häufiger zu Sitzungen zusammengerufen und mit geringerem Diskussionsaufwand zu Entscheidungen gelangen können (vgl. Geser 1985: 479).

4.1 Neben-, teil- und vollamtliche Anstellungen

Das traditionelle Prinzip der «Nebenamtlichkeit», das in Kleingemeinden wegen des geringen Arbeitsanfalls nahe liegt, ist auch in mittleren Gemeinden und Städten noch in erstaunlichem Masse verbreitet (vgl. Tabelle 4.1). Gegenüber Teilanstellungen (z. B. von 30 % oder 50 %) hat es den doppelten Vorteil, dass es dem unregelmässigen und unberechenbaren Arbeitsanfall Rechnung trägt, und dass Mandatsinhaber(innen) nicht daran gehindert sind, ihren angestammten Beruf weiterhin voll auszuüben. Andernfalls wären sie genötigt, eine weitere zeitlich komplementäre Teilzeitstelle zu finden – was lange nicht in allen Berufsfeldern gelingt.

Interessanterweise sind Teilzeitstellen im deutschen und französischen Sprachraum (mit 7,1 bzw. 6,4 %) erheblich weiter verbreitet als im Tessin, wo sie weniger als 3 % aller Mandate betreffen. Dieser Unterschied bleibt erhalten, wenn man die Grösse der Gemeinden kontrolliert. Besonders unüblich sind sie bezeichnenderweise in den Kantonen, die ihre nebenamtlichen Mitglieder sehr schlecht besolden (BE, GL, SO, JU, FR, NW, TI); häufiger hingegen in Kantonen, die auch bei strikt nebenamtlicher Anstellung grosszügige Jahresentschädigungen zahlen (z. B. LU, ZG und VD).

Auf der Ebene des Präsidiums sind die interkantonalen Divergenzen in der Rollenausgestaltung besonders ausgeprägt. Auf der einen Seite stehen die Kantone St. Gallen und Thurgau, in denen auch kleinere Kommunen häufig einen vollamtlichen «Gemeindeammann» besitzen, wie er früher als Repräsentant des Kantons in der Gemeinde fungierte, und heute noch oft zusätzliche Beamtenpflichten zu erfüllen hat. Auf der anderen Seite haben zahlreiche Städte – vor allem in den Kantonen Zürich, Genf und Basel-Land) bisher eisern an der Nebenamtlichkeit des Präsidenten festgehalten, um die politische Qualität des Amtes zu bewahren und aus führungserfahrenen Kräften aus der Privatwirtschaft Nutzen zu ziehen.

Bei den übrigen Exekutivmitgliedern wird erst oberhalb von 20 000 Einw. in der Mehrheit der Fälle auf eine nebenamtliche Anstellung verzichtet. Abgesehen von den wenigen Grossstädten kann eine volle Verberuflichung des Gremiums aus finanziellen Gründen nur durch eine Reduktion der Mitgliederzahl (auf fünf und im Falle Churs sogar auf nur drei Mandate) verwirklicht werden.

Tabelle 4.1: Prozentsatz neben-, teil- und vollamtlicher Exekutivmitglieder: nach Stellung in der Exekutive und Gemeindegrösse

	Gemeindegrösse									
	500	501 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	+ 50001	Total	*N*
Präsidium										
Nebenamtlich	92	88	82	72	58	40	26	0	79	*1234*
Teilamtlich 5–49%	7	7	8	9	8	5	0	0	8	*120*
Teilamtlich 50–90%	1	3	7	10	13	24	16	0	6	*99*
Vollamtlich	0	3	3	9	21	32	59	100	7	*113*
Gewöhnliche Mitglieder										
Nebenamtlich	98	97	94	94	92	81	41	0	94	*5786*
Teilamtlich 5–49%	1	2	4	4	4	11	14	0	4	*219*
Teilamtlich 50–90%	0	1	1	0	3	6	25	0	1	*771*
Vollamtlich	1	1	1	2	1	3	20	100	2	*109*

4.2 Die Amtsdauer

In der Frage der Amtsdauer von gewählten Behördenmitgliedern sind in letzter Zeit aus einzelnen Beispielen zwei Tendenzen abgeleitet und diskutiert worden. Erstens konnten vor allem in städtischen Parlamenten Rücktrittswellen neu Gewählter beobachtet werden, weil die Parlamentsarbeit nicht ihren Vorstellungen entsprach oder weil sie den zeitlichen Aufwand im Vorfeld falsch eingeschätzt hatten. Frühzeitige Abbrüche spätestens nach der ersten Amtsperiode kann man sich auch in den kommunalen Exekutiven vorstellen, wenn man berücksichtigt, dass sich wegen des akuten Kandidatenmangels vor allem in kleinen Gemeinden nicht alle Gewählten aus freier Überzeugung für das Amt zur Verfügung gestellt hatten. Zweitens wird aber auch immer wieder Kritik an den Sesselklebern – nicht nur im Bundesrat, sondern auch in den Gemeindeexekutiven – laut, die sich nicht mehr aus dem Amt entfernen liessen, festgefahrene Hierarchien zementierten und einen frischen Wind verhinderten und somit notwendige Reformen und Neuerungen blockierten.

Unsere Resultate unterstreichen eher die Annahme früher Rücktritte und einer schnellen Rotation, denn 40 Prozent der Gemeinderäte befanden sich zur Erhebungszeit Ende 2009 in ihrer ersten Amtsperiode (vgl. Tabelle 4.2). Damit muss beinahe jeder zweite Gemeinderat als Neuling bezeichnet werden: eine sehr hohe Quote. Dagegen befinden sich mit 30 Prozent bedeutend weniger Gemeinderäte in ihrer zweiten Periode, in der sie ihr erworbenes Wissen besser entfalten können. Hingegen ist der Anteil der Gemeinderäte, die sich mindestens in der vierten Amtsperiode befinden, mit einem Sechstel relativ gering. Man kann feststellen, dass der Anteil der Neulinge so hoch ist, dass keine ausbalancierte Verteilung zwischen Stabilität und Kontinuität auf der einen und belebender Erneuerung auf der anderen Seite gewährleistet werden kann.

Dieser durchschnittliche Anteil von 40 Prozent Neulingen bleibt bis zu einer Gemeindegrösse von 5000 Einwohnern relativ konstant. In den mittelgrossen Gemeinden und in den Städten bis 50 000 Einwohnern ist diese Quote mit 30 bis 35 Prozent markant tiefer. In diesen Gemeinden sind die politischen Strukturen stabil, und den Parteien gelingt es relativ gut, Kandidaten zu finden, die über längere Zeit in der Gemeindepolitik tätig sein wollen. Dagegen ist die Zahl der Stadträte in ihrer ersten Amtsperiode in den Exekutiven der grossen Städte mit 45 Prozent am höchsten, und beinahe 80 Prozent haben höchstens acht Jahre Exekutiverfahrung.

Tabelle 4.2: Amtsdauer der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse

	499	500 999	1000 1999	2000 4999	5000 9999	10000 19999	20000 49999	über 50000	Total	N
Bis und mit 4 Jahre	40.9	40.3	43.3	39.6	31.4	35.3	32.6	45.2	39.6	3115
5 bis 8 Jahre	27.4	29.7	26.8	28.2	33.5	33.1	40.2	32.3	29.0	2278
9 bis 12 Jahre	14.7	14.7	16.1	17.4	20.1	16.7	18.5	12.9	16.3	1283
Mehr als 12 Jahre	16.9	15.2	13.9	14.9	15.0	15.0	8.7	9.7	15.1	1183
Durchschnittliche Amtsdauer (Jahre)	7.4	7.1	6.9	7.3	7.7	7.4	7.1	6.8	7.2	7859

In der Zahl der Amtsperioden sind keine wesentlichen Differenzen zwischen der Deutsch- und der Westschweiz auszumachen. In der italienischsprachigen Schweiz bleiben die Gemeinderäte jedoch markant länger in ihrem Amt (vgl. Tabelle 4.3). Knapp 40 Prozent der Tessiner Gemeinderäte sind

mindestens in der dritten Amtsperiode, und jeder Vierte zählt zu den Sesselklebern mit mehr als zwölf Jahren Amtsausübung.

Tabelle 4.3: Amtsdauer der Exekutivmitglieder: nach Sprachregionen

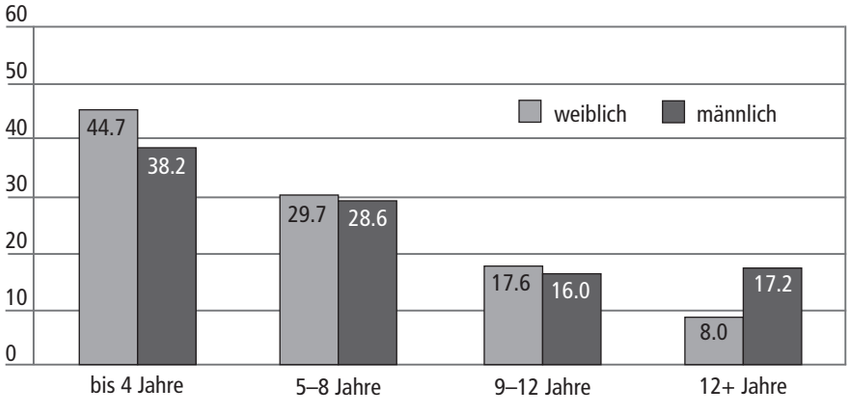
	Bis 4 Jahre	5 bis 8 Jahre	9 bis 12 Jahre	Mehr als 12 Jahre	N=
Deutschschweiz	39.1	29.9	17.5	13.5	5298
Französische Schweiz	42.2	27.6	14.0	16.3	1989
Italienische Schweiz	36.2	25.2	13.6	25.0	572

Sehr stark wirkt sich das Geschlecht auf die Amtsdauer aus. Frauen gehören deutlich häufiger zu den Anfängerinnen mit weniger als fünf Jahren Amtseinsitz als die Männer. Im Durchschnitt sind die weiblichen Exekutivmitglieder seit etwa sechs Jahren im Gemeindevorstand, die männlichen seit siebeneinhalb Jahren. Die Altersdifferenzen manifestieren sich auch in Abb. 4.1 anschaulich. Mit 45 Prozent sind deutlich mehr Frauen noch in ihren ersten vier Amtsjahren, und der Anteil der Männer, die schon über zwölf Jahre ihr Amt ausüben, ist doppelt so hoch wie derjenige der Frauen. Die Frauen scheinen also früher ihre Ämter wieder abzugeben als ihre männlichen Kollegen.

Nun könnte man anfügen, dass der (immer noch) steigende Frauenanteil in den Gemeindeexekutiven dafür verantwortlich ist, dass die Exekutiven für Frauen erst in letzter Zeit erreichbar sind. Dem widersprechen allerdings die Zahlen der Entwicklung des Frauenanteils. In den letzten zehn Jahren ist er nur noch um knapp fünf Prozent von 18 auf gegen 23 Prozent gestiegen, während sich der grosse Anstieg in den späten 80er- und frühen 90er-Jahren ereignete mit einem Anstieg von sieben auf 18 Prozent.[1]

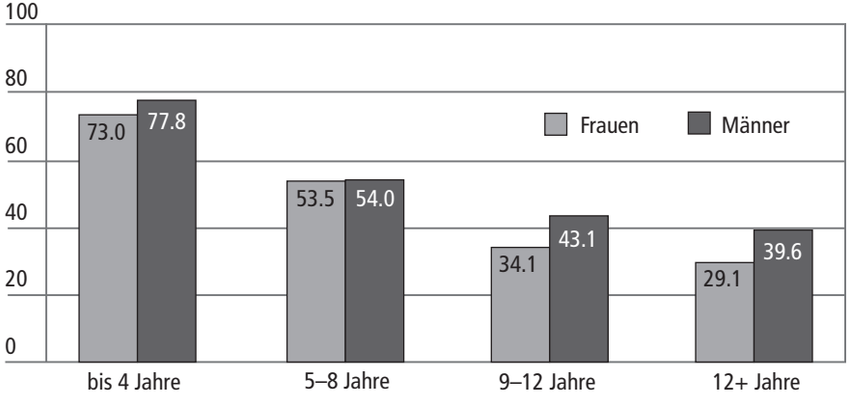
1 Meuli, Urs und Andreas Ladner, 2000. Frauen in den Gemeindeexekutiven 1988 bis 1998, S. 11. Soziologisches Institut der Universität Zürich.

Abbildung 4.1: Amtsdauer der Exekutivmitglieder: nach Geschlecht, in Prozent



Wenn man (aufgeschlüsselt nach der Amtsdauer) nach der Absicht für eine erneute Kandidatur fragt, erhärtet sich die Vermutung, dass die Frauen – in einer positiven Wertung – weniger an ihrem Amt hängen oder – negativ formuliert – weniger Ausdauer an den Tag legen (vgl. Abbildung 4.2). Denn hier zeigt sich, dass hauptsächlich bei den altgedienten Gemeinderäten der Wille zur nochmaligen Kandidatur bei den Männern bedeutend grösser ist.

Abbildung 4.2: Anteil der Exekutivmitglieder, die bei den nächsten Wahlen (eher) wieder antreten wollen: nach Amtsdauer und Geschlecht, in Prozent



Auch die Grösse der Exekutive kann die Länge der Amtsdauer wesentlich bestimmen. Dabei zeigt sich aber, dass kein linearer Zusammenhang zwi-

schen der Anzahl Mitglieder und der Anzahl gedienter Jahre besteht. Aber es manifestiert sich ein deutlicher Graben zwischen den kleinsten Exekutiven mit drei Mitgliedern und den übrigen Exekutiven (vgl. Tabelle 4.4). In den Dreiergremien ist der Anteil der Neuen markant tiefer, und das Segment der Altgedienten dementsprechend grösser. Ein Grund könnte darin liegen, dass die Arbeit in einem so kleinen Gremium interessanter und mit mehr Kompetenzen verbunden ist. Dazu kommt eventuell ein höheres Prestige eines Amtes in einem Dreiergremium, das die Amtsträger eher dazu verführt, länger im Amt zu bleiben.

Tabelle 4.4: Amtsdauer der Exekutivmitglieder: nach Exekutivgrösse

	Bis 4 Jahre	5 bis 8 Jahre	9 bis 12 Jahre	Mehr als 12 Jahre	N=
3 Mitglieder	33.9	29.1	16.4	20.6	189
5 Mitglieder	40.2	27.3	16.7	15.8	3731
7 Mitglieder	40.1	30.2	16.3	13.4	2804
9 Mitglieder	41.8	33.2	11.2	13.8	636

4.3 Karrieremuster und Eintrittsalter

Während für Kantons- und Bundesbehörden die Parteien meist auf Kandidaten mit reichen politischen Vorerfahrungen (nicht zuletzt auf kommunaler Ebene) zurückgreifen können, sind die Gemeinden selber in der Regel auf Neulinge angewiesen, die noch nie ein öffentliches Amt innehatten. Als unterste Ebene gehört es zu den zentralen Funktionen der Gemeinden, Nachwuchskräften ein breites Feld für primäre politische Sozialisation anzubieten, wo sie ihre Neigung und Eignung zur Politik mit relativ wenig Kosten und Risiko austesten können. Häufig wird die «Karriere» dann in Spezialkommissionen oder anderen subordinierten Gremien (bzw. im kommunalen Parlament) begonnen, bevor der Eintritt in den Gemeindevorstand erfolgt.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass insgesamt 55% aller Exekutivmitglieder in anderen kommunalen Ämtern (in der jetzigen oder einer anderen Gemeinde) tätig gewesen sind – und beim Amtsantritt im Mittel auf eine erstaunlich lange Vorerfahrungszeit (von ca. 10–12 Jahren) zurückblicken können (vgl. Tabelle 4.5). Erwartungsgemäss nimmt ihr Anteil mit steigender Gemeindegrösse sehr stark zu, weil einerseits die Amtsanforderungen anspruchsvoller sind und andererseits vielfältigere Gremien zum Erwerb primärer Erfahrungen und Qualifikationen zur Verfügung stehen.

Überraschender ist, dass es in der deutschen Schweiz weitaus am meisten «Direkteinsteiger» (47%) gibt, während in der Romandie 59% und im Tessin gar 64% vorgängige Amtserfahrungen besitzen.

Auf kleinere Gemeinden beschränkt sich die Regularität, dass Frauen erheblich seltener als Männer in früheren Amtsrollen tätig waren; in Städten bis 50000 Ew. ist hingegen eher das Gegenteil der Fall.

Die Aufgliederung nach Parteirichtungen führt zum Ergebnis, dass Sozialdemokraten am häufigsten Vorerfahrungen mitbringen – im Einklang mit ihrer stärkeren Tendenz, kommunale Angelegenheiten als politische Probleme ernstzunehmen und sich aus politischem Interesse für ihr Amt zu interessieren (vgl. 6.1/3.1). Logischerweise sind es die Parteilosen, die – wiederum in Übereinstimmung mit ihrem geringen politischen Interesse – am häufigsten ihr Mandat ohne vorgängige Amtserfahrungen angetreten haben.

Angesichts der wachsenden Qualifikationsanforderungen wäre zu erwarten, dass immer ausschliesslicher nur Kandidaten mit Vorerfahrungen in Exekutiven gewählt werden. im Lichte des verknappten Kandidatenangebots hingegen würde nicht erstaunen, wenn genau umgekehrt immer häufiger auf unerfahrene Neulinge zurückgegriffen werden müsste. Bei einem Vergleich nach Jahr des Amtsantritts wird sichtbar, dass in Kleingemeinden in jüngerer Zeit immer häufiger Kandidaten ohne vorgängige Erfahrungen einbezogen werden, während in den Städten – wohl als Folge der genannten Qualifikationsansprüche – eher die umgekehrte Entwicklung stattgefunden hat.

Generell überwiegen mit wachsender Gemeindegrösse mehrstufige, zwei oder gar drei vorgängige Ämter einschliessende Karrieren, so dass das Durchschnittsalter beim Antritt des Exekutivamtes von 42 (bei 500 Ew.) auf über 48 Lebensjahre (bei über 50000 Ew.) steigt.

Dementsprechend sinkt der Prozentanteil derjenigen, die bereits vor 35 in ihr Amt gehievt worden sind – mit Ausnahme der Romandie, wo für kommunale Jungpolitiker auch in Städten beträchtliche Wahlchancen bestehen (vgl. Tabelle 4.6). Erwartungsgemäss ist der Anteil junger Frauen mit Vorerfahrung besonders gering – ebenso wie der Anteil bei den Parteilosen, da diese ja genötigt sind, sich ausserhalb der Politik jene zur Wahl erforderliche Reputation zu erschaffen, auf die sich die übrigen Kandidaten bereits auf-

grund ihrer Parteimitgliedschaft (und den Parteikampagnen) abstützen können.

Der Vergleich nach Antrittsjahr enthüllt, dass die Bereitschaft von Jungen zu kandidieren seit 1992 in kleinen und grösseren Gemeinden dramatisch abgenommen hat, während in den Städten keine klaren Trends erkennbar sind.

Tabelle 4.5: Prozentanteile der Exekutivmitglieder, die bereits vor Antritt ihres jetzigen Amtes kommunale Ämter innegehabt haben: nach Gemeindegrösse, Sprachraum, Geschlecht, Jahr des Amtsantritts und Parteirichtung

	Gemeindegrösse									
	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Total	*N*
Deutsch	47	48	51	53	60	71	81	69	53	*5384*
Französisch	52	55	57	67	75	88	81	80	59	*1971*
Italienisch	46	68	71	65	74	100	—	—	64	*583*
Frauen	39	46	49	53	58	84	86	67	51	*1758*
Männer	52	54	56	56	64	71	81	73	57	*5968*
FDP	57	60	59	59	65	83	100	—	63	*1392*
CVP	57	54	49	52	57	73	71	—	54	*997*
SVP	55	49	56	61	64	70	60	—	59	*802*
SP	55	60	70	59	73	82	80	—	68	*712*
Lokale Gruppen	54	52	58	58	68	47	—	—	57	*363*
Parteilos	47	50	48	46	46	32	—	—	48	*3000*
2004–08	45	50	51	54	64	74	81	64	53	*3704*
2000–03	50	53	57	54	62	81	77	83	57	*2085*
1996–99	53	52	57	60	68	73	92	—	59	*1047*
1992–95	58	69	55	53	49	71	67	—	58	*262*
–1991	53	56	52	61	62	43	—	—	56	*483*

Tabelle 4.6: Prozentanteile der Exekutivmitglieder, die ihr Exekutivamt im Alter unter 35 angetreten haben: nach Gemeindegrösse, Geschlecht, Jahr des Amtsantritts und Parteibindung

	Gemeindegrösse									
Kanton	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Total	*N*
Deutsch	27	18	14	14	13	9	6	—	16	*5199*
Französisch	26	22	17	16	14	16	27	—	21	*1916*
Italienisch	35	25	23	31	20	—	—	—	27	*554*
Frauen	21	15	12	10	7	11	9	0	13	*1758*
Männer	29	22	17	16	16	10	14	0	20	*5968*
2004–08	20	15	12	11	11	10	13	0	14	*3704*
2000–03	26	18	17	15	12	11	13	0	17	*2085*
1996–99	35	29	17	13	18	8	0	0	21	*1047*
1992–95	38	16	17	23	19	17	—	—	23	*262*
–1991	61	52	41	34	26	9	—	—	43	*483*
Parteigebunden	33	25	18	16	14	11	13	0	18	*4488*
Parteilos	26	17	12	9	12	4	—	—	19	*2935*

4.4 Finanzielle Entschädigungen

Ähnlich wie das Milizparlament oder die Milizarmee steht auch die kommunale Milizverwaltung vor einem charakteristischen Dilemma, für das es keine befriedigende Gesamtlösung gibt.

Auf der einen Seite kommt eine volle Verberuflichung der Amtsmandate nicht in Frage, weil die Arbeitsauslastung zu gering ist, die Kosten zu hoch wären, da z. B. den Gemeindeexekutivmitgliedern ihrem Status gemäss nicht gut weniger Lohn als ihren obersten Chefbeamten zugestanden werden könnte. Auf der andern Seite aber kommt ein fundamentalistisches Festhalten am reinen «Ehrenamt» ebenfalls nicht Betracht, weil heute zu wenige bereit (bzw. in der Lage) sind, sich aus rein idealistischen Motiven für die Öffentlichkeit zu engagieren.

Als Kompromiss hat sich nun in zahlreichen Kantonen stillschweigend und ohne explizite Planung die Gewohnheit ausgebildet, den Gewählten durchaus beachtliche Jahrespauschalen zuzugestehen, welche meist durch variable Lohnanteile (Spesen, Sitzungsgelder) ergänzt werden und zusammen eine Summe ergeben, die mindestens die Kosten der Amtsausübung deckt (und teilweise sogar die Opportunitätskosten, die durch Erwerbsausfall entstehen (Geser 2009)[2]. Dies hat gegenüber Teilanstellungen (z. B. von 30% oder 50%) den Vorteil, dass die Mandatsinhaber(innen) nicht daran gehindert sind, ihren angestammten Beruf weiterhin voll auszuüben. Damit entfällt für die Wählerschaft auch das moralische Motiv, ihnen allein aus Mitgefühl mit ihrer sonst darbenden Familie das Amt bis zur Pensionsgrenze zu überlassen, anstatt sie dem scharfen Wind einer Wahlkonkurrenz auszusetzen.

So werden nach unseren Hochrechnungen die von allen ca. 15 000 nebenamtlich tätigen Mandatsträgern geleisteten 6,2 Mio. jährlichen Arbeitsstunden mit ca. 180 Mio. Franken entgolten, was einem mittleren Stundensatz von immerhin 29 Franken entspricht.

Ähnlich wie in der Arbeitswelt orientiert sich die Entschädigung einerseits an der quantitativen Arbeitsbelastung und anderseits am Status, der z. B. mit einer wertvollen Qualifikation oder der Führung eines Verwaltungsbetriebs verbunden ist. Beide Faktoren erklären, warum nicht nur die absolute Entlöhnungssumme, sondern auch die Stundensätze mit wachsender Gemeindegrösse stark ansteigen, und warum Präsidenten fast durchwegs mehr als doppelt so viel wie die gewöhnlichen Exekutivmitglieder verdienen (vgl. Tabelle 4.7). Zumindest oberhalb von 5000 Einw. wird (pro rata) eine mit einer mittleren Büro- oder Beamtenstellung vergleichbare Entschädigung erreicht.

Zwischen den Kantonen bestehen tiefgreifende Unterschiede, die vor allem in mittelgrossen Gemeinden ein dramatisches Ausmass erreichen. In Kleinstgemeinden besteht eine sehr weitverbreitete Tendenz, am strikten Ehrenamt festzuhalten und das Honorar auf Spesenentschädigungen zu beschränken: was im Falle von Solothurn mit dem grossen Umfang der Räte (11–17) zu tun hat, und in St. Gallen mit der Institution des vollamtlichen «Gemeindeammanns», der die meiste Arbeit absorbiert. Bereits oberhalb von 1000 Ew. öffnet sich die Schere zwischen denjenigen Ständen, die an diesem Prinzip festhalten und den andern (z. B. Schaffhausen, Waadt, Zug

2 Geser, Hans (2009). Der Arbeitseinsatz von Milizpolitikern. In: Sociology in Switzerland. Schweizer Gemeindestudien. http://www.geser.net/gem/t_hgeser9.pdf

und Zürich), die die Gehälter an die gestiegene Arbeitslast und Verantwortung adaptieren. In den Städten schliesslich profiliert sich Zug mit seiner hohen Steuerkraft mit angemessenen Gehältern, die einer vollen materiellen Lebenssicherung nahekommen, während Solothurn, Bern und Wallis nach wie vor an sehr bescheidenen Entschädigungen festhalten, die kaum eine wesentliche Reduktion der Berufstätigkeit erlauben (vgl. Tabelle 4.8).

Schliesslich zeigt ein Blick auf Tabelle 4.9, dass auch die Entschädigung vollamtlich angestellter Exekutivmitglieder eng mit der Gemeindegrösse korreliert. Die Abstände zwischen den Gemeindepräsidenten und den übrigen Ratsmitgliedern sind überraschend gering und scheinen sich erst in Mittel- und Grosstädten (mit über 20 000 Einw.) zu akzentuieren.

Tabelle 4.7: Jahresentschädigungen und Lohn pro Arbeitsstunde (in SFr.) der nebenamtlichen Exekutivmitglieder: nach Stellung im Exekutivgremium und Gemeindegrösse

	Gemeindegrösse								
	500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	Total	*N*
Präsident									
Jahresentschäd.	7956	14066	21366	33082	47676	70488	102240	21303	*1350*
Stundenlohn	22.1	28.3	36.2	43.5	50.9	67.3	76.7	33.54	*1350*
Gewöhnl. Mitglieder									
Jahresentschäd.	3915	6718	9110	13812	21334	36430	60842	11422	*5953*
Stundenlohn	21.2	26.3	28.9	35.1	42.8	57.7	74.1	31.88	*5953*

Tabelle 4.8: Jahresentschädigungen der nebenamtlichen (gewöhnlichen) Exekutivmitglieder (in 1000 SFr.): nach Kanton und Gemeindegrösse

Kanton	– 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	10001 – 20000	20001 – 50000	Total	*N*
Aargau	5	8	12	19	28	43	—	16	*437*
Appenzell-Auss.	6	6	7	9	18	28	—	80	*9*
Appenzell-Inn.			9	9	4			21	6
Bern	2	3	5	8	15	26	42	7	*1070*
Basel-Land	7	8	11	16	24	30		15	*228*
Basel-Stadt			21	30				25	3
Freiburg	5	6	8	13	19	41	—	8	*421*
Genf	7	8	21	30	50	46	84	30	*41*
Glarus	3	3	5	10	4	—	—	6	*55*
Graubünden	3	6	8	13	23	—	—	6	*348*
Jura	2	2	4	4	15	38	—	3	*113*
Luzern	4	24	26	24	44	—	—	22	*94*
Neuenburg	2	7	8	17	20	—	—	10	*83*
Nidwalden	—	—	9	13	26	—	—	14	*42*
Obwalden	—	—	8	29	20	—	—	21	*15*
St. Gallen	2	7	7	10	12	29	—	11	*229*
Schaffhausen	6	10	15	27	—	—	—	12	*65*
Solothurn	2	4	3	4	4	9		4	*376*
Schwyz	3	6	11	10	17	35	—	14	*105*
Thurgau	3	4	6	8	19	48	—	9	*202*
Tessin	3	4	6	7	17	34	—	7	*371*
Uri	1	1	8	6	22			5	*53*
Waadt	5	10	18	27	36	65	—	14	*622*
Wallis	6	8	13	14	19	25	30	13	*257*
Zug			29	44	44	87	52	22	—
Zürich	8	10	14	20	27	41	59	23	*580*

Tabelle 4.9: Jahresentschädigung vollamtlicher Exekutivmitglieder (in 1000 SFr.): nach Gemeindegrösse

	Gemeindegrösse							
	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	10001 – 20000	20001 – 50000	über 50000	Total	*N*
Präsident	136	162	187	206	230	257	189	*67*
Gewöhnliche Mitglieder	—	—	—	203	209	238	211	*34*

4.5 Einschätzung der Reformen der Exekutiven

In den 1990er-Jahren wurden die Schweizer Gemeinden von einer Reformwelle erfasst (vgl. Ladner et al. 2000). Zu den wichtigsten Reformvorhaben gehörten dabei die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und die Fusion mit anderen Gemeinden. Weiter wurden verschiedene Elemente des New Public Managements eingeführt, und einzelne Gemeinden gingen dazu über, ihre Politik und Verwaltung vollständig nach den Prinzipen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu organisieren. Von Reformvorschlägen blieben auch die kommunalen Exekutiven nicht verschont. Eine Frage unserer Befragung zielte darauf ab, herauszufinden, was aus Sicht der Exekutivmitglieder an der heutigen Organisation der Exekutiven geändert werden müsste.

Die populärste Forderung unter den Exekutivmitgliedern ist die Erhöhung der Entschädigung für das Exekutivamt (vgl. Tabelle 4.10). Obwohl hier in den letzten Jahren in vielen Gemeinden einiges getan wurde, sind nach wie vor gegen 70 Prozent der Befragten der Ansicht, dass eine Erhöhung der Entschädigung angezeigt wäre. Fast ebenso populär ist die von den NPM-Konzepten geforderte Trennung von Strategie und Operation, und immer noch gegen 60 Prozent geben an, dass eine Verlagerung der Kompetenzen zu den Exekutiven angezeigt wäre. Etwa 40 Prozent befürworten eine Professionalisierung der Exekutive, 30 Prozent einen Ausbau der Verwaltung und etwa 25 Prozent ein vollamtliches Gemeindepräsidium. Diese Werte scheinen angesichts der grossen Zahl an kleinen Gemeinden relativ hoch zu sein. Gegen 20 Prozent fordern schliesslich eine Verkleinerung der Exekutive (eine Massnahme, die in den letzten Jahren ebenfalls in vielen Gemeinden umgesetzt wurde), während eine Vergrösserung der Exekutive nur von ganz wenigen Exekutivmitgliedern angestrebt wird.

Welche Organisation für eine Exekutive die richtige ist, hängt von der Grösse der Gemeinde ab. Auffallend in Abbildung 4.3 ist, dass die Entschädigungsfrage in Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnern gleichermassen aktuell ist und dann klar an Bedeutung verliert. Dies erstaunt inso-fern wenig, als in den grösseren Städten praktisch alle Exekutivmitglieder halb- oder vollamtlich angestellt sind. Ein vollamtliches Präsidium wird mit zunehmender Gemeindegrösse immer aktueller. Erstaunlich ist hier allerdings, dass sich auch schon in Gemeinden mit ein paar Tausend Einwohnern eine grössere Zahl von Exekutivmitgliedern findet, die ein vollamtliches Präsidium anstreben. Eine Verkleinerung der Exekutive ist vor allem in

den mittelgrossen Gemeinden ein Thema. In diesen Gemeinden haben häufig die steigende Belastung und/oder die Rücksichtnahme auf die Heterogenität der Gemeinde zu grossen Exekutiven geführt. In diesen Gemeinden ist auch die Forderung nach einer Trennung von Strategie und Operation in besonderem Masse aktuell. Der Wunsch nach einer Professionalisierung der Exekutive ist – mit Ausnahme der kleinsten Gemeinden – in den kleineren Gemeinden aktueller, was auf die Grenzen des Milizsystems hinweist. Mehr Kompetenzen für die Gemeindeexekutiven verlangen die Exekutivmitglieder eher in den grösseren Gemeinden. Interessanterweise wird schliesslich der Ausbau der Verwaltung in sämtlichen Grössenklassen in etwa in gleichem Masse gefordert.

Zwischen den Sprachregionen finden sich gewisse, aber keine allzu markanten Unterschiede. In der Westschweiz befürworten die Exekutivmitglieder etwas stärker eine grössere, besser entschädigte Exekutive mit einem vollamtlichen Präsidium und mehr Kompetenzen (vgl. Abb. 4.4). Letzteres ist vor allem auch vor dem Hintergrund der geringeren Autonomie zahlreicher Westschweizer Gemeinden zu verstehen. In der Deutschschweiz ist eine kleinere, professionelle Exekutive etwas populärer.

Zwischen den Exekutivmitgliedern der verschiedenen Parteien findet man, zumindest auf den ersten Blick, keine wesentlichen Differenzen. Kontrolliert man dann aber nach der Gemeindegrösse und betrachtet lediglich die Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohner, so zeigt sich, dass die Exekutivmitglieder der SP doch ein etwas anderes Politikverständnis haben als ihre bürgerlichen Kolleginnen und Kollegen. Die SP-Exekutivmitglieder sind deutlich häufiger für ein vollamtliches Präsidium und für eine Professionalisierung, sowie für höhere Entschädigungen und einen Ausbau der Verwaltung (vgl. Abb. 4.5).

Tabelle 4.10: Einstellung zu Reformen der Exekutive

Reform	stimme zu	N=
Höhere Entschädigung für die Exekutive	69.8	6988
Trennung strategische und operative Aufgaben	68.1	6510
Mehr Kompetenzen für die Exekutive	57.8	6986
Professionalisierung der Exekutive	42.0	7290
Ausbau der Verwaltung	29.5	6689
Vollamtliches Gemeindepräsidium	25.9	6980
Verkleinerung der Exekutive	18.6	6454
Vergrösserung der Exekutive	4.1	7348

Abbildung 4.3: Einstellung zu Reformen der Exekutive: nach Gemeindegrösse

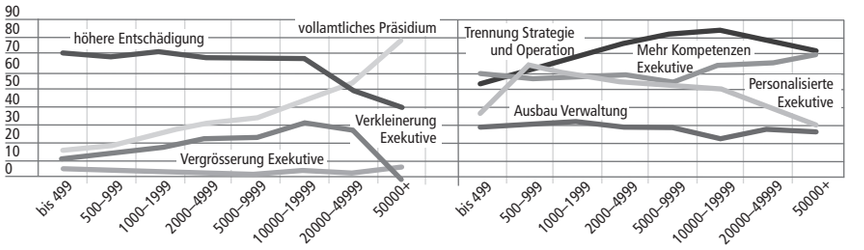


Abbildung 4.4: Einstellung zu Reformen der Exekutive: nach Sprachregion

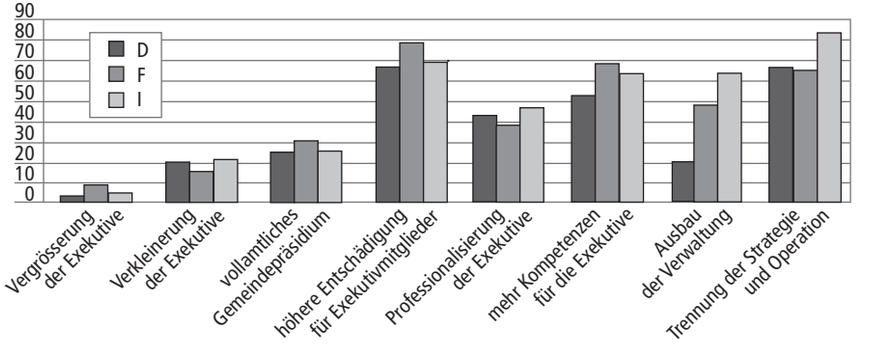
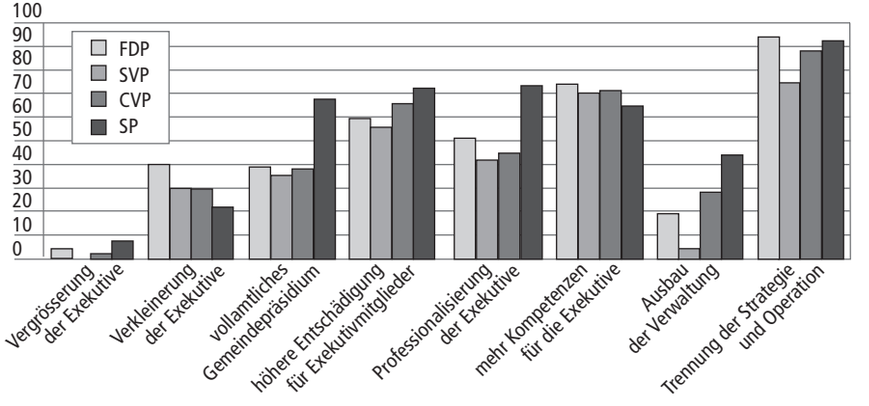


Abbildung 4.5: Einstellung zu Reformen der Exekutive: nach Parteizugehörigkeit (nur Gemeinden ab 10 000 Einwohner)



5 Die Exekutivtätigkeit

Die Mitglieder der Gemeindeexekutiven üben ihr Amt, wie wir im vorangehenden Kapitel gesehen haben, zur grossen Mehrheit milizmässig im Ehrenamt (wenngleich auch teilweise mit nicht unbeachtlichen Entschädigungen) aus. In diesem Kapitel interessiert uns zuerst, wie die Exekutivmitglieder die Schwerpunkte ihrer Amtstätigkeit sehen, bzw. wofür sie die meiste Zeit aufwenden. Danach fragen wir, welche professionellen Qualifikationen aus ihrer beruflichen Tätigkeit für ihre Amtstätigkeit besonders nützlich sind. In einem weiteren Schritt wenden wir uns der Arbeitsbelastung der Exekutivmitglieder zu. Wie gross ist der Aufwand, den sie für ihr Amt betreiben, wie häufig finden Sitzungen statt und wie lange dauern diese? Schliesslich werden die Einflussverhältnisse in der Exekutive beleuchtet und wir stellen die Frage, ob und von wem gegen die Tätigkeit der Exekutivmitglieder in der Gemeinde Widerstand erwächst? Die wichtigsten Erkenntnisse, die im Folgenden ausführlicher dargestellt werden, sind:

1 Zu den Schwerpunkten der Amtstätigkeit der Exekutivmitglieder gehört vor allem das Aktenstudium und die Ratssitzungen, wobei beim Präsidium noch die Verwaltungsführung hinzukommt. Ressortchefs sind vor allem in kleineren Gemeinden mit zusätzlichen Kommissionssitzungen belastet, während bei den Präsidien mit zunehmender Gemeindegrösse öffentliche Auftritte und Besprechungen an Bedeutung gewinnen.

2 Als grosser Vorteil der milizmässigen Ausgestaltung der politischen Ämter gilt, dass die Mandatsträger aus ihrem Hauptberuf viele nützliche Kenntnisse und Fähigkeiten mitbringen, die ihnen bei der Amtsführung behilflich sind. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass vor allem in den kleinen Gemeinden, die über keine ausgebaute Verwaltung verfügen, technisch versierte Amtsträger besonders häufig sind, während in den grossen Gemeinden Führungsqualifikationen sowie persönlichkeitsgebundene Sozialqualifikationen wichtiger werden. Interessant ist sicher auch der Befund, dass Frauen bezüglich organisatorischer, finanzieller und juristischer Kenntnisse durchaus mithalten können, während sie über weniger führungsbezogene und technische Qualifikationen verfügen.

3 Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit eines Exekutivmitglieds beläuft sich auf etwas mehr als acht Stunden, diejenige eines Gemeindepräsidenten oder einer Gemeindepräsidentin auf 16 Stunden. Die Arbeitszeit ist in grossem Mass von der Grösse der Gemeinde abhängig und variiert

zwischen wöchentlich fünf Stunden und mehr als 60 Stunden. Interessant, wenn auch nicht unerwartet, ist, dass mit zunehmender Exekutivgrösse die Arbeitsbelastung zurückgeht, während die Existenz eines Gemeindeparlamentes zu mehr Arbeit führt.

4 Die Arbeitslast wird in hohem Masse durch den Sitzungsrhythmus des Exekutivgremiums bestimmt, weil die Sitzungen von Kollegialgremien immer auch ein Aktenstudium sämtlicher Geschäfte zur Voraussetzung haben. Am häufigsten sind zweiwöchentliche Zusammenkünfte, gefolgt von einem wöchentlichen Sitzungsrhythmus. In mehr als 30 Prozent der Gemeinden dauern die Sitzungen zwischen 120 und 150 Minuten, in mehr als 45 Prozent dauern sie länger. Erwartungsgemäss zeigt sich, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Dauer der Sitzungen steigt.

5 Was die Einflussnahme der einzelnen Exekutivmitglieder auf die politischen Entscheidungen betrifft, so schreiben sich rund 30 Prozent der Exekutivmitglieder einen überdurchschnittlichen Einfluss zu, wobei sich zeigt, dass vor allem der Gemeindepräsident und der Finanzvorstand über mehr Einfluss verfügen als die übrigen Mitglieder der Exekutiven. Allerdings gelingt es auch den weniger einflussreichen Mitgliedern, sich bei einzelnen Geschäften gelegentlich durchzusetzen, was für das Funktionieren einer Kollegialbehörde sehr wichtig ist. Und schliesslich kommt es in diesen Gremien relativ selten zu knappen Abstimmungen, was zumindest darauf hindeutet, dass eine an der Sache orientierte Konsensfindung die Arbeit der meisten Exekutiven prägt.

6 Schliesslich befasst sich dieses Kapitel mit der Frage, mit welchen Widerständen die Exekutivmitglieder bei ihren politischen Projekten zu kämpfen haben. Wenn politische Geschäfte Erfolg haben sollen, müssen sie vor allem in der Exekutive selbst überzeugen. Hier erwächst deutlich häufiger Widerstand gegen eine Vorlage, als von Seiten der Bevölkerung, von Parteien oder der Verwaltung. Mehr Widerstand – vor allem seitens der Verwaltung und anderer Exekutivmitglieder – erfahren Gemeinderäte, die noch nicht so lange im Amt sind. Und die Mitglieder der SP geben an, dass sie häufiger auf Widerstand von ihren Kolleginnen und Kollegen stossen. Nicht erstaunlich ist schliesslich, dass ein Parlament als aktivere «Veto-Institution» wahrgenommen wird als die Gemeindeversammlung.

5.1 Schwerpunkte der Amtstätigkeit

Wenn man davon absieht, dass manche Exekutivmitglieder kleinster Gemeinden auch rein administrative Aufgaben (wie Korrespondenz, Buchführung u. a.) selber erledigen müssen, kann ihr Tätigkeitsprofil durchaus mit demjenigen von Regierungs- oder gar Bundesräten verglichen werden. Im Zentrum stehen die regelmässigen Ratssitzungen und die Vorbereitungen dazu (z. B. Aktenstudium), die bei einer Kollegialbehörde, wo jeder sich grundsätzlich auch über alle anderen Ressorts informieren muss, viel Raum einnehmen. Dazu kommen weiter die Aktivitäten in beratenden Spezialkommissionen, Aufsichtsbehörden und interkantonalen Gremien, die Leitungsaufgaben in der Verwaltung, die Pflichten, die sich aus der Einbindung in die Partei und den Kontakten zu lokalen Interessengruppen ergeben sowie vielfältigste Besprechungstermine, die im informellen Rahmen abgehalten werden. Schliesslich sind öffentlichkeitsbezogene Aufgaben zu nennen, die sich von der Teilnahme an Informationsabenden bis zu Radiointerviews und zum Verfassen von Zeitungsartikeln erstrecken.

Aus Tabelle 5.1 geht hervor, dass in kleineren Gemeinden für alle Mitglieder eindeutig Aktenstudium und Ratssitzung im Zentrum stehen, während bei Präsidenten die Verwaltungsführung hinzukommt, die bei den übrigen Mitgliedern erst in Städten mit mehr als 20 000 Einwohnern (wo die Ressortverwaltungen einen gewissen Umfang erreicht haben), in den Vordergrund tritt. Während Ressortchefs erheblich stärker als Gemeindepräsidenten mit Kommissionstätigkeiten befasst sind, sieht sich der Letztere häufiger mit Öffentlichkeitsaufgaben konfrontiert, die mit wachsender Gemeindegrösse ebenfalls stark expandieren. Kontakte zur eigenen Partei oder zu lokalen Interessengruppen werden am seltensten als quantitative Arbeitsschwerpunkte genannt; allerdings ist unverkennbar, dass bei Präsidenten die Letzteren und bei gewöhnlichen Ratsmitgliedern die Ersteren mit zunehmender Gemeindegrösse etwas häufiger in den Vordergrund treten. Konträr zum abnehmenden Gewicht der Kommissionstätigkeit nehmen bei Präsidenten «Besprechungen» mit wachsender Einwohnerzahl an Bedeutung zu: Ein Hinweis darauf, dass sich seine Rollentätigkeit stärker als diejenige seiner Ratskollegen im Medium informeller Kommunikationen (d. h. ausserhalb formeller Sitzungen) vollzieht.

Weitere Analysen führen zum Ergebnis, dass persönliche Merkmale wenig Einfluss auf das Tätigkeitsprofil ausüben: ausser dass Frauen sich etwas stärker auf Kommissionsarbeit und Männer etwas mehr auf die Arbeit im Exekutivgremium konzentrieren, besser gebildete Mitglieder sich etwas stärker in der

Tabelle 5.1: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, für die die entsprechenden Tätigkeiten zu den «drei zeitintensivsten Tätigkeitsfeldern» gehören: nach Gemeindegrösse und Stellung in der Exekutive

	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Total	*N*
Aktenstudium Sitzungsvorbereitung										
Präsident	86	84	85	83	72	69	61	—	83	*1568*
Übrige M.	79	87	88	86	83	82	75	58	85	*6151*
Sitzungen der Exekutive										
Präsident	70	71	69	61	51	53	44	—	66	*1568*
Übrige M.	83	78	77	74	70	64	60	32	76	*6151*
Kommissionstätigkeit										
Präsident	25	27	23	28	26	13	11	—	25	*1568*
Übrige M.	53	57	60	67	72	61	27	21	61	*6151*
Verwaltungsführung										
Präsident	56	49	44	43	41	46	44	67	48	*1568*
Übrige M.	8	6	6	9	14	25	52	90	10	*6151*
Kontakte zur politischen Gruppen										
Präsident	1	1	2	2	4	2	6	—	2	*1568*
Übrige M.	1	3	4	5	4	8	11	5	4	*6151*
Kontakte zu Interessengruppen										
Präsident	4	3	5	3	11	10	17	—	5	*1568*
Übrige M.	10	9	7	6	5	8	10	21	8	*6151*
Besprechungen										
Präsident	36	37	45	44	56	51	56	—	42	*1568*
Übrige M.	45	42	45	41	40	39	49	58	43	*6151*
Öffentliche Auftritte										
Präsident	26	27	31	39	42	64	44	—	33	*1568*
Übrige M.	17	17	13	14	15	14	18	16	15	*6151*

Verwaltungsführung engagieren, und Parteilose im Vergleich zu Parteivertretern etwas seltener Öffentlichkeitsarbeit leisten.

Erheblich bedeutsamer sind hingegen die sprachregionalen Unterschiede, die vor allem in mittelgrossen Gemeinden sehr deutlich zutage treten (vgl. Tabelle 5.2). So dominiert in der deutschen Schweiz ein eher «sozial-interaktives» Rollenverständnis, bei dem Besprechungen und Kommissionstätigkeiten im Vor-

dergrund stehen, während sich Tessiner Ratskollegen mit ihrer stärkeren Gewichtung der Verwaltungsführung, Parteikontakte und öffentlicher Auftritte eher am bürokratischen Rollenmodell überlokaler Exekutivpolitiker orientieren. Die Romandie nimmt in all diesen Aspekten (mit Ausnahme der Parteikontakte, die ebenfalls sehr schwach ausgeprägt sind) eine mittlere Stellung ein.

So entsteht der Eindruck, dass bei der Gestaltung der Exekutivrollen – ungeachtet der vielfältigen Zwänge, die sich aus der Knappheit der Finanz- und Personalmittel einerseits und der objektiven Aufgabenbelastung andererseits ergeben – durchaus viel Spielraum für kulturelle Einflüsse besteht.

Tabelle 5.2: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, für die die entsprechenden Tätigkeiten zu den «drei zeitintensivsten Tätigkeitsfeldern» gehören: nach Gemeindegrösse und Sprachregion (nur gewöhnliche Mitglieder)

	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Alle	*N*
Kommissionstätigkeit										
Deutsch	59	61	63	71	75	66	27	25	66	*4231*
Französisch	46	52	60	58	63	42	41	—	52	*1472*
Italienisch	57	43	40	35	44	—	—	—	44	*448*
Verwaltungsführung										
Deutsch	7	5	4	7	12	23	57	94	9	*4231*
Französisch	9	5	10	14	22	35	41	67	11	*1472*
Italienisch	16	13	8	10	26	—	—	—	13	*448*
Kontakte zu politischen Gruppen										
Deutsch	1	2	2	4	3	7	14	0	3	*4231*
Französisch	1	1	3	4	8	13	6	—	3	*1472*
Italienisch	6	19	25	26	15	—	—	—	18	*448*
Besprechungen										
Deutsch	52	50	53	45	45	42	52	69	49	*4231*
Französisch	44	38	34	28	21	25	47	—	37	*1472*
Italienisch	8	4	4	5	0	—	—	—	5	*448*
Öffentliche Auftritte										
Deutsch	8	8	9	11	10	11	11	13	10	*4231*
Französisch	21	26	15	20	30	29	24	—	22	*1472*
Italienisch	52	45	40	42	44	—	—	—	45	*448*

5.2 Vorgängig erworbene Berufsqualifikationen

Die Milizverwaltung hat sich nicht zuletzt deshalb so weitgehend gehalten, weil nebenamtliche Mandatsträger aus ihrem Hauptberuf vielerlei nützliche Kenntnisse und Fähigkeiten mitbringen. Gerade moderne Dienstleistungsgesellschaften besitzen breite Segmente von Beamten und Angestellten, die z. B. über administrativ-organisatorische, juristische oder buchhalterische Fähigkeiten verfügen, die in einer Gemeindeverwaltung genauso wie in jedem anderen formalen Betrieb unverzichtbar sind. In einer noch gewerblich-industriell geprägten Arbeitswelt werden demgegenüber technische Kenntnisse im Vordergrund stehen, die z. B. im Bauwesen sowie in den kommunalen Versorgungsbetrieben (Wasser, Strom, Entsorgung etc.) bedeutsam sind. Zusätzlich zu (und oft im Widerstreit mit) parteipolitischen Auswahlkriterien muss bei der Kandidatensuche je nach Ressort auf derartige Vorqualifikationen geachtet werden: vor allem in kleineren Gemeinden, wo kein Personal mit den entsprechenden Spezialkenntnissen existiert. In grösseren Gemeinden verschiebt sich der Schwerpunkt hingegen eher auf Führungsqualifikationen sowie persönlichkeitsgebundene «Sozialqualifikationen», weil einerseits grössere Verwaltungen und Annexbetriebe zu leiten sind und andererseits für Sachaufgaben genügend Beamte zur Verfügung stehen.

So wird verständlich, dass der Prozentanteil technisch versierter Amtsträger in Kleinstgemeinden sein Maximum erreicht, während «Führungserfahrungen» umgekehrt mit wachsender Gemeindegrösse an Verbreitung gewinnen. Ein analoges Anwachsen stellt man im Bereich der Finanz- und Buchhaltungskenntnisse fest, sowie bei den juristischen Qualifikationen, die allerdings nur in den Grossstädten stark in den Vordergrund treten. Ungeachtet der Gemeindegrösse schreiben sich ca. drei Viertel aller Exekutivmitglieder «organisatorische» Vorerfahrungen zu – was angesichts der diffusen Breite der darunter subsumierbaren Kenntnisse (über administrative Prozesse, Sitzungsleitung, Protokoll- und Aktenführung, Ablagesysteme, Büroinformatik u. a.) wenig erstaunt.

Tabelle 5.3: Prozentanteile der Exekutivmitglieder, die in ihrer Berufstätigkeit verschiedene, für ihr aktuelles Amt nützliche Qualifikationen erworben haben

	Einwohnerzahl der Gemeinden									
Fähigkeiten/ Kenntnisse	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Total	*N*
Organisation	69	74	74	76	79	79	77	65	74	*8021*
Führung	41	49	57	63	66	77	74	68	56	*8021*
Finanzen/ Buchhaltung	28	29	31	31	34	33	40	39	31	*8021*
Juristisch	18	16	17	18	23	22	29	45	18	*8021*
Technisch	38	39	35	33	31	25	22	19	35	*8021*

Frauen können mit den Männern bezüglich organisatorischen, finanziellen und juristischen Kenntnissen durchaus mithalten, verfügen aufgrund ihrer beruflichen Charakteristika aber seltener über führungsbezogene und technische Qualifikationen (vgl. Tabelle 5.4). Die Führungsdefizite sind allerdings auf kleinere Gemeinden beschränkt; in den grössten Städten kehrt sich der Geschlechterunterschied gar ins Gegenteil um.

Tabelle 5.4: Prozentanteile der Exekutivmitglieder, die in ihrer Berufstätigkeit für das Amt nützliche Führungsqualifikationen und technische Kenntnisse erworben haben sowie durchschnittliche Gesamtzahl von Qualifikationen nach Gemeindegrösse und Geschlecht

	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Alle	*N*
Führungsqualifikationen										
Frauen	34	39	45	52	61	74	67	78	47	*1782*
Männer	44	52	61	67	68	78	78	64	59	*6025*
Technische Kenntnisse:										
Frauen	15	10	15	9	13	14	5	0	12	*1782*
Männer	45	48	42	40	37	29	31	27	42	*6025*
Gesamtzahl von Qualifikationen										
Frauen	1.9	2.0	2.1	2.0	2.4	2.6	2.7	2.4	2.1	*1782*
Männer	2.4	2.6	2.7	2.8	2.9	3.0	2.9	2.9	2.7	*6025*

Vergleicht man die Inhaber verschiedener Fachressorts unter dem Aspekt der Gesamtsumme mitgebrachter Qualifikationen, so zeigt sich, dass nicht etwa die Gemeindepräsidenten, sondern die Finanzchefs im Durchschnitt über den höchsten Qualifikationsgrad verfügen – während das Nachhinken der Gesundheits-, Sozial- und Bildungsvorstände wohl damit zusammenhängen mag, dass hier andere, in der Umfrage nicht erhobene Qualifikationen (z. B. pädagogischer Art) im Vordergrund stehen (vgl. Tabelle 5.5). In verschiedenen Ressorts bestätigt sich die Vermutung, dass das Maximum an Qualifikation eher in mittelgrossen Gemeinden gefordert wird, während die Exekutivmitglieder grösserer Städte weniger Sachkenntnisse benötigen, weil entsprechende Aufgaben an Chefbeamte delegiert werden können. (Dies mag sogar für Führungsaufgaben gelten, die in Grosstädten (über 50 000 Ew.) ebenfalls etwas an Bedeutung verlieren).

Tabelle 5.5: Durchschnittliche Gesamtzahl von Qualifikationen: nach Gemeindegrösse, Ressort und Parteizugehörigkeit

	Einwohnerzahl der Gemeinden									
Ressort	– 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	10001 – 20000	20001 – 50000	+ 50001	Alle	*N*
Präsidium	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.0	2.2	2.8	2.8	*1630*
Finanzen	2.6	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3	2.8	2.4	2.9	*1409*
Bauwesen	2.3	2.6	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	2.8	2.6	*1513*
Werke	2.3	2.5	2.5	2.5	2.5	2.3	1.6	—	2.5	*577*
Sicherheit	2.4	2.3	2.5	2.5	2.9	2.6	3.0	—	2.5	*833*
Gesundheit	1.9	2.7	2.0	2.6	2.0	3.1	—	—	2.4	*130*
Bildung	2.0	2.1	2.5	2.5	2.9	2.9	2.3	—	2.4	*837*
Soziales	2.2	2.3	2.3	2.3	2.6	2.7	2.6	2.8	2.3	*1606*
Parteizugehörigkeit:										
FDP	2.4	2.5	2.7	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	2.8	*1404*
CVP	2.3	2.4	2.3	2.6	2.9	2.6	2.9	2.2	2.5	*1012*
SVP	2.3	2.4	2.3	2.5	2.7	2.9	3.9	--	2.5	*809*
SP	2.7	2.5	2.3	2.3	2.7	2.9	2.2	2.8	2.5	*724*
Lokale Gruppen	2.2	2.6	2.6	2.5	2.5	2.3	—	2.5	2.5	*370*
Parteilose	2.3	2.5	2.6	2.6	2.6	2.9	—	-—	2.4	*3046*

Aus der Gegenüberstellung verschiedener Parteivertreter wird ersichtlich, dass sich nur die Repräsentanten der FDP durch ein signifikant höheres Niveau der Gesamtqualifikation profilieren, während zwischen den übrigen

Parteien kaum Unterschiede bestehen. Allerdings sind es in den Kleinstgemeinden die Vertreter der Sozialdemokratie, die am häufigsten mehr als zwei Qualifikationsbereiche in ihr Amt einbringen können.

5.3 Arbeitsbelastung

Im Vergleich zu Parlamentssitzen sind Exekutivmandate erfahrungsgemäss schwieriger zu besetzen, weil die Mandatsträger sich in einen dichten Plan von Sitzungen und anderen Amtsverpflichtungen einfügen müssen, und weil die Arbeitsbelastung (quantitativ und qualitativ) je nach den auftretenden Problemen und Verpflichtungen unvorhersehbar variiert. Diese Fremdbestimmtheit exekutiver Tätigkeit reduziert das Rekrutierungsfeld im Vergleich zu legislativen Mandaten, wo man in höherem Mass frei bestimmen kann, wann, wie intensiv und auf welche Weise man sich politisch engagiert.

Mit wachsender Einwohnerzahl einer Gemeinde nimmt die Rollenbelastung aus zahlreichen trivialen und kaum beeinflussbaren Gründen zu: weil Zahl und Vielfalt von Entscheidungsthemen anwachsen, weil immer mehr und grössere öffentliche Ämter, Anstalten und andere Einrichtungen zu führen sind, und weil Entscheidungen in einem immer komplexeren Feld von Behörden, Kommissionen und organisierten Gruppen erarbeitet werden müssen. Die herausragende Kompetenzposition des Gemeindepräsidenten akzentuiert sich in grösseren Gemeinden, wo er häufig ungefähr das doppelte Arbeitspensum eines gewöhnlichen Ratsmitglieds erbringt (vgl. Tabelle 5.6).

Tabelle 5.6: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse, Geschlecht und Stellung im Rat

	Gemeindegrösse									
Stellung in der Exekutive	– 500	501 – 1000	1001 – 2000	2001 – 5000	5001 – 10000	10001 – 20000	20001 – 50000	+ 50001	Total	*N*
Präsident										
Frauen	9	15	17	20	27	28	24	—	16	*217*
Männer	9	12	15	20	27	32	39	64	16	*1322*
Gewöhnliche Mitglieder										
Frauen	6	7	9	10	14	18	34	56	10	*1487*
Männer	5	7	7	9	11	15	28	44	8	*4549*

Unerwartet ist das Ergebnis, dass Frauen tendenziell etwas mehr Zeit in ihr Amt investieren (vgl. Tabelle 5.7). Dies ist allerdings fast ausschliesslich darauf zurückzuführen, dass sie häufiger nur teilweise oder gar nicht berufstätig sind. Auch bei den Männern liegt das Pensum beträchtlich höher, wenn sie neben ihrem Amt keiner vollen Erwerbstätigkeit nachgehen.

Tabelle 5.7: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse, Geschlecht und beruflicher Erwerbstätigkeit (nur gewöhnliche Mitglieder im Nebenamt)

	Gemeindegrösse								
Erwerbstätigkeit	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	Total	*N*
Voll									
Frauen	4	8	8	8	11	13	—	7	*276*
Männer	6	8	8	9	11	13	15	8	*3611*
Teilweise									
Frauen	6	6	8	10	10	14	15	9	*816*
Männer	5	8	11	12	14	18	24	12	*343*
Keine									
Frauen	12	8	12	13	15	24	—	13	*162*
Männer	8	9	8	6	15	27		12	*15*

Erwartungsgemäss ist das jedem Gemeindevorstandsmitglied zufallende Arbeitsvolumen höher, wenn sich die gesamte Aufgabenlast auf eine geringere Zahl von Mandatsträgern verteilt (vgl. Tabelle 5.8). Damit erklärt sich die extrem hohe Belastung von Dreierräten, wie sie im Kanton Genf generell üblich und auch in den Kantonen Luzern, Graubünden, Waadt und Tessin relativ weitverbreitet sind, und der ungewöhnlich niedrige Arbeitseinsatz in manchen Solothurner Gemeinden, in denen noch Räte zwischen 11 und 21 Mitgliedern üblich sind. Es ist verständlich, dass der Gemeindepräsident selbst von einer Vergrösserung des Ratsgremiums keineswegs profitiert, da allfällig vermehrte Delegationsmöglichkeiten durch umso grössere Kosten an Kommunikation und Koordination (z. B. in der Form längerer Ratssitzungen) wettgemacht werden.

Tabelle 5.8: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse und Sitzzahl in der Exekutive (nur gewöhnliche Mitglieder)

	Gemeindegrösse									
Sitze	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+ 50001	Total	*N*
3	6	13	13	16	22	24	39	—	12	*114*
5	5	7	9	12	17	27	41	52	9	*2774*
7	5	6	7	9	11	15	21	35	9	*2356*
9+	6	5	7	8	10	14	—	33	8	*760*

Schliesslich hat die Existenz eines Gemeindeparlaments (Einwohnerrat, Conseil général, Conseil municipal etc.) zur Folge, dass der wöchentliche Arbeitsaufwand für viele Exekutivmitglieder um ca. 2–4 Stunden steigt (vgl. Tabelle 5.9). Dies erklärt sich dadurch, dass ein Legislativgremium im Vergleich zur Einwohnerversammlung einerseits mehr Anträge und Anfragen an die Exekutive generiert, und andererseits die Kontrolle über deren Tätigkeit erheblich verstärkt.

Tabelle 5.9: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse und Gemeindeorganisation (nur gewöhnliche Mitglieder)

	Einwohnerzahl der Gemeinden									
	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+ 50001	Total	*N*
Gemeindeversamml.	5	6	7	9	12	14	—	—	8	*4596*
Parlament	6	8	9	12	15	18	29	48	11	*1413*

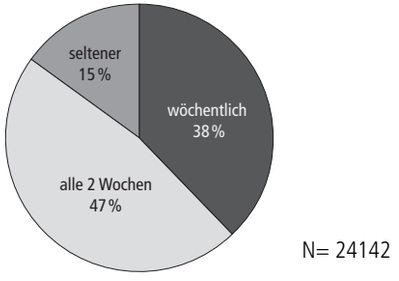
Das vielleicht überraschendste Ergebnis der Erhebung besteht darin, wie viele Einflüsse auf den Arbeitseinsatz sich in der Realität als bedeutungslos erweisen. So scheint er weder von der sozio-ökonomischen Bevölkerungsstruktur noch dem Wohlstandsniveau der Gemeinde beeinflusst zu werden; und Amtsträger verschiedener Bildungs- und Altersgruppen, Parteirichtungen und ideologischer Orientierungen entfalten dasselbe Niveau an Aktivität.

5.4 Sitzungsrhythmus und Sitzungsdauer

Neben der Gesamtarbeitszeit sind es vor allem die Zahl der Sitzungen sowie ihre Dauer, welche einen Einfluss auf die mit einem Amt verbundenen Belastungen haben. Häufige und lange Sitzungen wiegen dabei besonders schwer, weil sich selten Termine finden lassen, die allen Teilnehmenden gleichermassen gut passen und weil damit der Terminkalender über längere Zeit hinweg vorbestimmt wird.

Gegen 40 Prozent der Gemeindeexekutiven kommen einmal pro Woche zusammen, fast die Hälfte alle zwei Wochen und die restlichen 15 Prozent treffen sich noch etwas seltener (vgl. Abbildung 5.1). Mit zunehmender Gemeindegrösse nimmt die Sitzungshäufigkeit zu. In den kleinsten Gemeinden ist ein zweiwöchentlicher Rhythmus die Regel, in den grössten Städten ist es ein wöchentlicher. In Gemeinden mit 10000 bis 20000 Einwohnern hat noch mehr als 40 Prozent der Exekutiven einen zweiwöchentlichen Rhythmus.

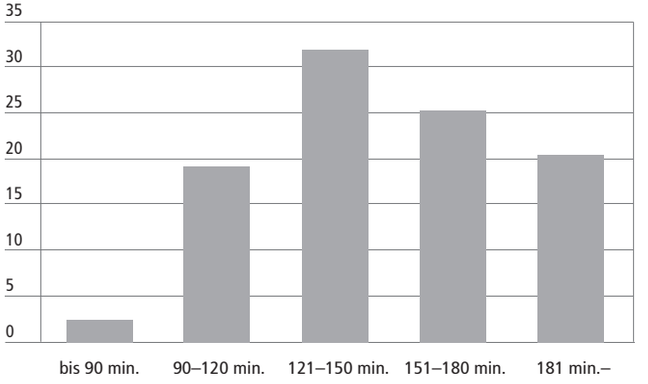
Abbildung 5.1: Rhythmus, in dem ordentliche Sitzungen der Gemeindeexekutive abgehalten werden (aggregierte Werte, Prozentanteile)



N= 24142

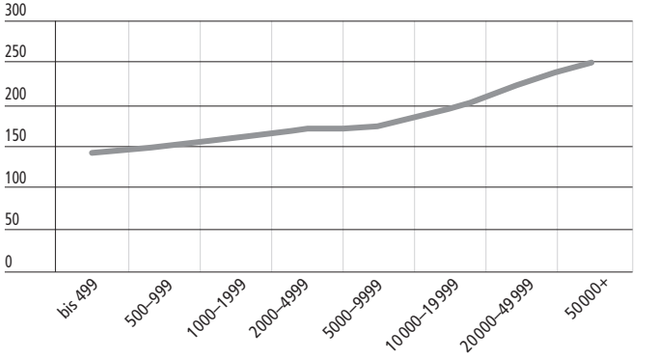
Diese ordentlichen Sitzungen dauern im Durchschnitt etwas mehr als zweieinhalb Stunden. Nur bei einem Fünftel der Gemeinden dauern die Sitzungen weniger als zwei Stunden (vgl. Abbildung 5.2). In etwas mehr als 30 Prozent liegt die Sitzungsdauer zwischen zwei und zweieinhalb Stunden. Bei einem Viertel beträgt die Dauer zweieinhalb bis drei Stunden und in einem Fünftel der Gemeinden länger als drei Stunden. Dabei lässt sich zeigen, dass die Sitzungsdauer mit zunehmender Gemeindegrösse ansteigt. Bis etwa 10000 Einwohner ist der Anstieg nicht besonders ausgeprägt, danach wird er stärker (vgl. Abbildung 5.3).

Abbildung 5.2: Dauer der ordentlichen Sitzungen der Gemeindeexekutiven (aggregierte Werte, Prozentanteile)



N= 2448

Abbildung 5.3: Durchschnittliche Sitzungsdauer (aggregierte Werte) und Gemeindegrösse



N= 2448

In der lateinischen Schweiz finden nicht nur häufiger Sitzungen statt, sondern die Sitzungen dauern im Durchschnitt auch länger. Kantone mit vielen und langen Sitzungen sind die die Stadtkantone Basel-Stadt und Genf (vgl. Tabelle 5.10). In den beiden Appenzell finden demgegenüber wenige, aber dafür auch sehr lange Sitzungen statt. Während im Kanton Zürich, mit seinen eher grösseren Gemeinden, weniger als zehn Prozent der Gemeinden einen wöchentlichen Sitzungsrhythmus haben oder im Kanton Bern, der viele kleine Gemeinden kennt, in rund der Hälfte der Gemeinden die Sit-

zungen seltener als alle zwei Wochen stattfinden, treffen sich im Kanton Waadt, der ebenfalls viele kleine Gemeinden kennt, mehr als 80 Prozent der Exekutivmitglieder einmal pro Woche.

Tabelle 5.10: Sitzungsdauer und Sitzungsrhythmus der Gemeindeexekutiven: nach Kantonen (nicht aggregierte Werte)

	Sitzungsdauer in Stunden	Sitzungsrhythmus (Prozentanteile)		
	Durchschnittswert	Wöchentlich	Alle 2 Wochen	Seltener
ZH	152.4	6.0	76.8	17.2
BE	145.0	5.5	44.2	50.3
LU	227.0	14.7	81.8	3.5
UR	146.0	25.8	66.7	7.6
SZ	156.6	2.3	64.1	33.6
OW	162.9	21.4	78.6	0.0
NW	159.0	2.0	95.9	2.0
GL	145.6	1.4	85.5	13.0
ZG	164.7	46.3	46.3	7.3
FR	150.6	66.7	32.1	1.1
SO	147.2	2.2	53.8	44.0
BS	222.3	100.0	0.0	0.0
BL	140.3	71.4	28.6	0.0
SH	173.1	16.1	80.5	3.4
AR	199.0	0.0	19.2	80.8
AI	195.9	0.0	28.6	71.4
SG	193.8	3.1	70.6	26.2
GR	149.5	23.7	58.2	18.1
AG	144.0	37.4	62.0	0.5
TG	159.2	6.7	77.1	16.2
TI	145.0	86.9	10.3	2.9
VD	166.5	85.0	14.1	0.9
VS	168.7	9.6	72.2	18.2
NE	171.0	88.4	11.6	0.0
GE	187.9	90.5	5.4	4.1
JU	154.2	68.2	30.2	1.6
Total	157.8	34.0	47.3	18.7

Insgesamt – so kann hochgerechnet werden – finden in den Schweizer Gemeinden pro Jahr über 65 000 ordentliche Sitzungen der Gemeindeexekutiven statt, die zusammen mehr als 180 000 Stunden dauern. Die Mitglieder der Gemeindeexekutiven verbringen zusammen jährlich weit über eine Million Stunden oder über 120 Jahre an ordentlichen Sitzungen. Dazu kommen im Durchschnitt noch etwa drei ausserordentliche Sitzungen, die durchschnittlich auch mehr als zwei Stunden dauern, was insgesamt nochmals etwas mehr als 120 000 Stunden oder knapp 14 Jahre ausmacht.

Basiert man sich weiter auf die Angaben der Exekutivmitglieder, so kann ihnen, was die *Sitzungsdisziplin* anbelangt, ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Durchschnittlich verpassen die Exekutivmitglieder deutlich weniger als zwei Sitzungen. Es überrascht nicht, dass in kleinen Gemeinden, wo weniger Sitzungen stattfinden, auch weniger Sitzungen verpasst werden.

5.5 Einflussverhältnisse in der Exekutive

Die Entscheidungsfindung und der Einfluss der verschiedenen Mitglieder in Konkordanzregierungen beschäftigt Wissenschaft und eine interessierte Öffentlichkeit in regelmässigen Abständen. Wie kommen die in der Regel aus Personen unterschiedlicher politischer Überzeugungen zusammengesetzten Gremien zu gemeinsamen Entscheidungen? Wer setzt sich in den Auseinandersetzungen durch? Wird abgestimmt oder wird diskutiert bis alle Mitglieder sich mit der gefundenen Lösung einverstanden erklären können? Auf Gemeindeebene ist zudem interessant, ob der Gemeindepräsident dank seiner Sonderstellung auch stärker Einfluss auf die politischen Entscheidungen der Exekutive nimmt.

Rund 30 Prozent der Exekutivmitglieder bezeichnen ihre Einflussmöglichkeiten in der Exekutive als überdurchschnittlich (vgl. Tabelle 5.11). Etwa zwei Drittel erachten ihn als durchschnittlich und ein paar wenige Prozent geben an, über einen unterdurchschnittlichen Einfluss zu verfügen. Gemeindepräsidenten schreiben sich wie erwartet einen überdurchschnittlichen Einfluss gegenüber den übrgen Exektivmitgliedern zu, so wie die Männer gegenüber den Frauen, höher Gebildete gegenüber weniger Gebildeten, und die die Älteren gegenüber den Jüngeren (wobei hier der Einfluss der über 65-Jährigen allerdings wieder leicht sinkt).

Unterscheidet man die Exekutivmitglieder nach Ressortzuständigkeit, so ist neben dem Gemeindepräsidenten vor allem noch der Finanzvorstand überdurchschnittlich einflussreich. Dahinter folgen die Zuständigen für das Bauwesen, die Werke und die Sicherheit. Über besonders wenig Einfluss verfügen nach ihren eigenen Aussagen die Verantwortlichen für Soziales, die Gesundheit und auch die Bildung.

Während es zwischen den *Sprachregionen* keine markanten Unterschiede gibt, so lässt sich zeigen, dass der Einfluss, den sich die Mitglieder in den Gemeindeexekutiven zuschreiben, mit zunehmender *Gemeindegrösse* zunimmt und einzig in den ganz grossen Städten wieder leicht zurückgeht. Dies mag damit zusammenhängen, dass mit zunehmender Gemeindegrösse der Bildungsgrad der Mandatsträger zunimmt und die Lokalpolitik auch politischer wird. Zudem geht mit zunehmender Gemeindegrösse die Zahl der Parteilosen zurück, die sich selbst als weniger einflussreich betrachten (was möglicherweise daran liegt, dass sie keine Partei im Rücken haben).

Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der *Parteizugehörigkeit*. Als besonders einflussreich bezeichnen sich die Mitglieder der FDP, gefolgt von denjenigen der CVP. Der Einfluss von SVP- und SP-Mitgliedern liegt deutlich tiefer, und die Mitglieder der Grünen liegen noch weiter zurück. Diese Unterschiede lassen sich nicht vollständig mit unterschiedlichen Persönlichkeitsmerkmalen oder unterschiedlicher Bildung der Exekutivmitglieder der politischen Parteien erklären, sondern sie widerspiegeln auch die Einflussverhältnisse in den Exekutiven. Betrachtet man beispielsweise nur die Exekutivmitglieder mit einem Hochschulabschluss, so bezeichnen sich rund die Hälfte der Mitglieder von FDP, CVP und SVP als überdurchschnittlich einflussreich, während dies im Falle der SP weniger als 40 und im Falle der Grünen weniger als 30 Prozent der Mitglieder tun.

Auch wenn sich rund 70 Prozent der Exekutivmitglieder nicht als überdurchschnittlich einflussreich bezeichnen, so heisst dies noch nicht, dass sich diese Mitglieder politisch überhaupt nie durchzusetzen vermögen: Rund drei Viertel der Exekutivmitglieder geben an, dass sie sich *mit ihren Ideen und Initiativen häufig durchsetzen* können, bei lediglich zwei Prozent ist das selten oder nie der Fall. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren von Kollektivgremien erfüllt. Eine grössere Mehrheit der Mitglieder muss das Gefühl haben, dass sich eine Mitarbeit lohnt und dass sie zumindest vereinzelt mit ihren Projekten auch erfolgreich sind. Ein wichtiger Grund hierfür ist das in den Gemeinden sehr stark verbreitete Ressortsystem, bei dem die Exekutivmitglieder jeweils für bestimmte Aufgabenbereiche zuständig sind (auch wenn sie über keine eigenständigen Entscheidungskompetenzen verfügen).

Betrachten wir diejenigen Exekutivmitglieder, die sich nur gelegentlich oder noch seltener erfolgreich durchzusetzen vermögen, so decken sich die Ergebnisse mit den bereits gemachten Erkenntnissen. Es sind dies eher Frauen, Jüngere, schlechter Gebildete und Parteilose, respektive Mitglieder von nicht bürgerlichen Parteien oder Minderheitsparteien.

Nimmt ein Exekutivmitglied auch das Gemeindepräsidium ein, so muss es sich auch etwas weniger häufig *gegen Widerstände in der Exekutive durchsetzen*. Die Unterschiede sind jedoch nicht besonders ausgeprägt. Den Frauen erwachsen sie leicht häufiger, bezüglich Alter und Bildung finden sich praktisch keine Unterschiede. Einzig beim Vergleich der Parteien zeigt sich, dass die Mitglieder der SP und der Grünen häufiger auf Widerstände stossen. Und schliesslich zeigt sich, dass Widerstände mit zunehmender Gemeindegrösse anwachsen (bei den grössten Gemeinden allerdings wieder etwas geringer werden). In der Deutschschweiz schliesslich sind Widerstände eher etwas häufiger als in den beiden anderen Landesteilen.

In den Exekutiven in den Schweizer Gemeinden scheint das kollegiale Regieren von Vertretern unterschiedlicher politischer Überzeugungen durchaus zu funktionieren. Es finden sich zwar die erwarteten Unterschiede je nach Rolle, Alter, Geschlecht, Bildung und Parteizugehörigkeit, aber die Differenzen sind nicht so ausgeprägt, dass sich die weniger einflussreichen Mitglieder überhaupt nicht einbringen könnten. Bestätigt wird dieser Eindruck schliesslich auch dadurch, dass in nur rund fünf Prozent der Gemeinden die Exekutivmitglieder mehrheitlich angeben, dass es häufig zu knappen Abstimmungsergebnissen kommt. Zwar steigt dieser Anteil mit zunehmender Gemeindegrösse leicht an, überschreitet aber kaum die Schwelle von zehn Prozent und geht in den grössten Städten sogar wieder zurück. Obwohl die Exekutiven meistens nach dem Prinzip des (freiwilligen) Proporzes aus Anhängern verschiedener politischer Strömungen zusammengesetzt sind, ist eine starre Lagerbildung mit knappen Mehrheiten («minimal winning coalitions») für eine grössere Zahl der Gemeinden nicht die Regel.

Tabelle 5.11: Einfluss in der Exekutive, Erfolg bei eigenen Vorstössen und Widerstand bei der Durchsetzung von Anliegen

	Überdurchschnittlicher Einfluss	N	Höchstens gelegentlich erfolgreich mit eigenen Vorstössen	N	Gelegentlich bis häufig Widerstand bei eigenen Anliegen	N
Alle	29.7	7952	25.3	7954	63.2	7944
Präsident	55.2	1642	7.8	1647	54.2	1641
Andere Mitglieder	23.1	6234	29.9	6233	65.5	6229
Präsidialabteilung	55.8	1584	7.5	1588	55.0	1582
Soziales	21.6	1580	31.7	1579	65.6	1579
Finanzen	51.4	1640	14.2	1640	56.8	1635
Bildung	24.7	1265	27.2	1270	66.2	1269
Bau	31.6	1934	22.0	1940	62.4	1936
Sicherheit	31.2	1687	23.3	1687	59.3	1689
Gesundheit	19.7	1187	33.3	1180	66.8	1181
Werke	30.7	1683	21.4	1688	62.9	1686
Umwelt	26.9	1641	25.6	1645	63.8	1643
Sport/Freizeit	25.1	1295	26.0	1295	65.3	1295
Kultur	27.7	1395	24.6	1397	64.1	1393
Frauen	15.4	1771	33.3	1770	67.3	1770
Männer	34.0	6000	23.0	6004	62.0	5995
Unter 35	18.2	358	40.6	355	61.9	354
35–44	27.6	1793	27.5	1797	61.3	1794
45–54	30.0	3115	24.8	3115	64.3	3112
55–64	32.8	2057	22.4	2058	63.3	2056
65+	30.1	442	19.5	442	63.0	443
Bis Berufsausbildung	17.8	2753	31.2	2753	62.0	2751
Höhere Berufsbildung/ Maturität	29.7	2736	24.1	2740	63.4	2738
Hochschule	44.0	2293	19.4	2288	64.5	2287

Fortsetzung Tabelle 5.11:

	Überdurchschnittlicher Einfluss	N	Höchstens gelegentlich erfolgreich mit eigenen Vorstössen	N	Gelegentlich bis häufig Widerstand bei eigenen Anliegen	N
FDP	39.3	1333	17.8	1336	65.5	1333
CVP	32.9	1007	21.7	1005	62.9	1007
SVP	29.0	804	25.7	806	67.5	804
SP	29.8	718	32.7	716	76.4	715
GPS	22.0	50	36.0	50	79.6	49
Parteilose	25.8	3017	26.3	3019	57.5	3018
bis 499	25.7	1550	28.6	1553	56.5	1550
500–999	27.3	1439	24.1	1440	58.8	1437
1000–1999	28.8	1690	24.7	1689	61.9	1685
2000–4999	31.2	1901	26.2	1903	66.8	1904
5000–9999	35.1	810	24.3	807	71.3	808
10000–19999	37.8	413	20.1	412	74.3	412
20000–49999	39.3	89	16.9	89	69.7	89
50000+	32.3	31	12.9	31	63.3	30
Deutsch	31.0	5162	26.3	5158	66.1	5155
Französisch	27.1	1946	21.8	1953	55.3	1948
Italienisch	26.6	583	26.1	583	62.8	581

5.6 Widerstand gegen die Exekutive

In den letzten Jahren haben die politischen Auseinandersetzungen in den Gemeinden vornehmlich bei den Themen Finanzen, Bildung, Verkehr, Bau- und Sozialpolitik sichtbar zugenommen (vgl. Gemeindebefragung 2005). Da die Gemeindeexekutive nachweislich den stärksten Einfluss auf die Lokalpolitik ausübt und bei wichtigen Entscheidungsprozessen eine zentrale Position innehat, ist sie der Opposition kritischer Kreise natürlich auch besonders stark ausgesetzt. Die Versuche zur Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger haben denn auch stark zugenommen. Neben einer zunehmenden Flut an Einsprachen und Rekursen sind vor allem die Kontaktnahmen mit einzelnen Exekutivmitgliedern angestiegen.

Die Exekutivmitglieder selber beurteilen die Opposition gegen ihre Pläne nicht so dramatisch. In der Regel setzen sie sich bei der Realisierung gegen die Widerstände verschiedener Kreise durch. Aber es kommt gelegentlich vor, dass Initiativen von ihnen scheitern. Den besten Erfolg bei den Verhinderungsversuchen verzeichnen dabei aber nicht einzelne Bürger oder Bevölkerungsgruppen, sondern Einspruch wird mit Abstand am häufigsten schon in der Besprechung in der Exekutive von einzelnen Gemeinderäten erhoben. Dies gilt für praktisch alle Gemeindegrössen, nur in den grossen Städten sind politische Gruppen noch etwas erfolgreicher (vgl. Tabelle 5.12). Neben den Exekutivmitgliedern weisen auch die Gemeindeversammlung resp. das Parlament und spezifische Bevölkerungsgruppen relativ häufig Erfolge auf. Am wenigsten ergibt sich Widerstand einzelner Personen oder Opposition aus Kreisen der Verwaltung. Letzteres ist ein Hinweis auf die relativ reibungslose Zusammenarbeit zwischen Behörde und Verwaltung. Einzelne Personen haben in grösseren Gemeinden nur sehr beschränkte Wirkung, am häufigsten können sie sich in Kleinstgemeinden durchsetzen.

Der mangelnde Erfolg der Parteien ist darauf zurückzuführen, dass sie in den meisten kleinen Gemeinden nicht mehr oder nur am Rande aktiv sind. In den Städten sind sie dagegen neben den Exekutivmitgliedern die wichtigste oppositionelle Kraft gegen die Exekutive. Ähnliches gilt für die Legislative, die vor allem in den Städten einen Machtfaktor darstellt. Dies deutet darauf hin, dass Parlamente ein wesentlich wirksameres Kontrollinstrument der Exekutive sind als Gemeindeversammlungen.

Tabelle 5.12: Gelegentlicher Widerstand bei Plänen der Exekutivmitglieder durch politische Akteure: nach Gemeindegrösse

	499	500 999	1000 1999	2000 4999	5000 9999	10000 19999	20000 49000	+ 50000	Total	*N*=
Mitglieder der Exekutive										
	42.7	45.0	52.6	56.6	57.4	57.9	65.5	48.3	51.3	7251
Versammlung/Parlament										
	37.9	35.6	33.9	35.8	35.1	50.7	54.9	48.4	36.8	6782
Bevölkerungsgruppen										
	36.3	34.4	32.8	35.7	35.6	37.7	28.9	35.7	35.0	6623
Politische Gruppen										
	10.0	17.5	24.8	39.0	48.2	57.9	55.4	53.6	29.5	6561
Einzelne Personen										
	29.3	24.7	22.1	21.8	18.6	19.3	18.4	3.8	23.2	6538
Verwaltung										
	13.4	16.4	18.2	17.4	17.2	24.2	18.2	7.4	17.0	6561

Ein Vergleich der Sprachregionen zeigt auffällige Unterschiede in der Bewertung der Oppositionsfähigkeit der einzelnen Gruppen (vgl. Tabelle 5.13). Einigkeit über die Sprachgrenzen hinweg herrscht in der hohen Widerstandskraft einzelner Exekutivmitglieder. In der Deutschschweiz erreichen sie aber mit Abstand die höchsten Werte, während in der Romandie und in der Südschweiz dem Widerstand der Gemeindeversammlung resp. des Gemeindeparlaments eine ähnlich hohe Bedeutung zugemessen wird. In der italienischen Schweiz funktionieren ausserdem auch die Parteien als ernstzunehmende Oppositionskraft, in der Westschweiz hingegen überhaupt nicht. Verantwortlich dafür ist der Kanton Waadt, in dem die Parteien im Gegensatz zu den übrigen Westschweizer Kantonen nur eine sehr marginale Rolle spielen. Die institutionellen Organe des politischen Systems haben also insgesamt in der lateinischen Schweiz eine viel einflussreichere Position in der lokalen Politik als in der Deutschschweiz. Hier werden dagegen die Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft in Form von spezifischen Bevölkerungsgruppen etwas höher eingeschätzt.

Ein Vergleich zwischen Stadt- und Landgemeinden bringt hingegen weniger Differenzen ans Licht. Ein Ergebnis ragt aber heraus, nämlich die unterschiedliche Bewertung der Rolle der Parteien. In den Agglomerationsge-

meinden bilden diese nach den Kollegen in der Exekutive die wichtigste Verhinderungskraft bei den Plänen und Initiativen einzelner Gemeinderäte. Auf dem Land wird hingegen der Gemeindeversammlung und Bevölkerungsgruppen eine stärkere Einflussnahme zugestanden.

Tabelle 5.13: Gelegentlicher Widerstand bei Plänen der Exekutivmitglieder durch politische Akteure: nach Regionen

	Deutsch	Französisch	Italienisch	Land	Agglomerationen	Total	N=
Mitglieder der Exekutive	52.4	48.4	50.5	49.8	53.8	51.3	7128
Versammlung/Parlament	33.0	**46.7**	**42.4**	34.8	40.6	37.0	6672
Bevölkerungsgruppen	**37.0**	30.7	29.3	35.5	34.0	34.9	6509
Politische Gruppen	30.3	20.8	**49.8**	22.4	**42.4**	29.5	6453
Einzelne Personen	21.8	**27.5**	21.8	24.3	20.9	23.2	6424
Verwaltung	17.0	14.3	**25.4**	16.4	18.0	16.9	6450

Eine leichte Einflussnahme auf den Widerstandswillen politischer Gruppen ergibt sich durch die Amtsdauer der Gemeinderäte. Prinzipiell gilt: Je länger die Amtsträger schon im Geschäft sind, desto weniger Opposition wird ihren Plänen entgegengebracht (vgl. Tabelle 5.14). Diese Regel ist am besten beim Verhalten der Verwaltung, bei den Gemeinderatskollegen und beim Interventionswillen einzelner Personen abzulesen.

Tabelle 5.14: Einfluss der Amtsdauer der Gemeinderäte auf den Widerstand verschiedener Gruppen

	1–4 Jahre	5–8 Jahre	9–12 Jahre	13+ Jahre	Total	N=
Mitglieder der Exekutive	55.8	53.5	48.6	**39.9**	51.5	7086
Versammlung/Parlament	39.8	37.0	34.1	33.8	37.1	6619
Bevölkerungsgruppen	36.4	34.4	35.8	32.2	35.1	6471
Politische Gruppen	28.9	30.8	32.4	26.3	29.6	6411
Einzelne Personen	26.4	23.8	21.2	17.2	23.3	6390
Verwaltung	**20.2**	16.9	14.4	12.6	17.2	6413

Gering ist der Einfluss der Parteizugehörigkeit resp. der Parteilosigkeit der Exekutivmitglieder. Nur die Vertreter der Sozialdemokraten haben bei den politischen Gruppen und den anderen Exekutivmitgliedern einen deutlich schwereren Stand als die Vertreter anderer Parteien und die Parteilosen (vgl. Tabelle 5.15).

Tabelle 5.15: Einfluss der Parteizugehörigkeit auf den Widerstand verschiedener Gruppen

	FDP	SVP	CVP	SP	Andere Parteien	Parteilose	Total
Mitglieder der Exekutive	48.4	52.8	51.2	**69.3**	55.0	46.5	51.3
Versammlung/Parlament	36.3	33.3	33.8	42.1	39.1	37.1	36.7
Bevölkerungsgruppen	35.8	37.7	34.5	37.1	30.9	34.0	34.9
Politische Gruppen	37.2	35.0	32.1	**53.2**	37.6	12.3	29.5
Einzelne Personen	21.9	20.3	21.9	23.2	24.9	25.0	23.2
Verwaltung	16.1	18.1	17.5	18.4	22.5	15.3	17.0

Man hätte auch annehmen dürfen, dass sich Widerstandsaktivitäten je nach Ressort, welches das Exekutivmitglied ausübt, deutlich unterscheiden. Denn es macht wohl einen Unterschied, ob z. B. ein Bauvorstand ein für ein bestimmtes Quartier umstrittenes Bauvorhaben realisieren oder ein Finanzchef Sparprogramme durchboxen will. In der Praxis bestätigt sich diese Annahme aber nicht. Für alle Ressorts gilt, dass die Kollegen aus der Exekutive und die Gemeindeversammlung resp. das Parlament die häufigsten Gegner sind (vgl. Tabelle 5.16). Allerdings werden die Vorsteher der Bau- und Bildungsressorts etwas häufiger mit Widerstand aus der Exekutive konfrontiert als ihre Kollegen. Umgekehrt wird der Präsident der Exekutive vor allem von einzelnen Personen oder der Verwaltung etwas stärker geschont. Die Gründe dürften einerseits in seiner grösseren Bekanntheit in der Bevölkerung und andererseits in der grösseren Nähe zur Verwaltung liegen.

Tabelle 5.16: Einfluss des Ressorts auf den Widerstand verschiedener Gruppen

	Präsidium	Finanzen	Soziales	Bau	Bildung	Umwelt
Mitglieder der Exekutive	37.3	42.6	47.7	53.7	54.4	49.4
Versammlung/Parlament	35.9	35.2	36.5	37.6	34.8	37.7
Bevölkerungsgruppen	35.4	34.0	37.0	35.2	34.5	35.6
Politische Gruppen	24.3	24.8	28.7	30.5	30.3	28.7
Einzelne Personen	18.4	20.7	23.3	26.3	25.3	23.7
Verwaltung	9.9	14.6	17.8	18.0	17.1	16.7

Abschliessend kann man feststellen, dass sich die Opposition gegen Projekte und Pläne der Gemeinderäte in engen Grenzen hält. Nur jedes dritte Exekutivmitglied wird gelegentlich mit Widerstand von Bevölkerungsgruppen oder einzelnen Personen konfrontiert. Etwas häufiger kommen kritische Einwände aus dem direkten Tätigkeitsumfeld, von den Kolleginnen und Kollegen aus dem Gemeinderat, auf den Tisch. Sie entstehen aber in der Regel im Arbeitsalltag der Exekutive, werden im Sitzungsalltag thematisiert und sind Bestandteil von normalen Entscheidungsabläufen.

6 Gemeindepolitik

Die Schweizer Gemeinden erleben eine Phase der politischen Umgestaltung: Jährlich fusionieren mehrere Dutzend Gemeinden und die interkommunale Zusammenarbeit gewinnt weiter an Bedeutung. Mit neuen Managementinstrumenten versuchen die Gemeinden zudem ihre Steuerung und Leistungsfähigkeit zu verbessern. Während ein Teil der Reformen insbesondere in peripheren Regionen aus Leistungsdefiziten heraus durchgeführt wird, entscheiden sich eine Vielzahl von Gemeinden für solche Projekte, weil sie sich im regionalen oder sogar nationalen Standortwettbewerb besser positionieren wollen. So wurde etwa die im Jahr 2010 realisierte Fusion der Gemeinde Luzern mit Littau aus dieser Argumentation heraus vorangetrieben. Die in der Schweiz regelmässig durchgeführte Gemeindeschreiberbefragung erfasst seit mehr als zwanzig Jahren die umgesetzten Reformen. Bislang fehlt es jedoch an Wissen, wie die Exekutivpolitikerinnen und -politiker über solche Reformen denken und wo sie die Prioritäten in den kommenden Jahren setzen möchten. Dieses Kapitel schliesst diese Lücke.

In einem ersten Schritt wird diskutiert, inwieweit Gemeindeangelegenheiten überhaupt politische Entscheide erfordern oder ob doch primär technokratische Expertise gefragt ist. Danach werden ausgewählte in der Schweiz umgesetzte Reformprojekte aus Sicht der Exekutivmitglieder besprochen: Nebst Gemeindefusionen und interkommunaler Zusammenarbeit sind dies die Auslagerung von Aufgaben an Private und die Bedeutung von E-Government als ein Beispiel eines neuen Zugangs der Bürger zum Staat. Zudem betrachten wir, wie Exekutivpolitiker über den Ausbau resp. den Abbau von staatlichen Leistungen denken. Ein besonderes Augenmerk legt das Kapitel zudem auf die Gründe erfolgreicher Politik. Die Exekutivmitglieder nehmen eine Einschätzung vor, bei welchen Konstellationen sie am meisten Erfolg hatten.

Die Analyse zeigt, dass die Schweizer Exekutivmitglieder gegenüber Reformen sehr offen sind. Sie sind von der Notwendigkeit der Erneuerung der Strukturen und Prozesse in den Gemeinden überzeugt. Sogar die am weitest reichende Reform, die Fusion von Gemeinden, ist bei mehr als der Hälfte der Exekutivmitglieder nicht tabu. Dies ist ein erstaunlicher Wert, denn die Befragten wären von einer solchen Fusion direkt betroffen: Ein beträchtlicher Teil der Ämter würde wegfallen.

Kritischer zeigen sich die Exekutivmitglieder gegenüber einer verstärkten Zusammenarbeit mit Privaten. Es herrscht die Haltung vor, dass bei einer staatlichen Aufgabe primär die Gemeinde selbst für die Aufgabenerbringung zuständig sein soll. Das Konzept des Gewährleistungsstaates stösst auf Skepsis. Grundsätzlich möchte die Mehrheit am Leistungsangebot nicht rütteln: Weder ein Abbau noch eine Ausweitung des Leistungsangebots findet Mehrheiten. Überraschen mag, dass die Exekutivmitglieder, wenn überhaupt, eher einen Leistungsausbau als einen Leistungsabbau als notwendig erachten. Dies hängt wohl insbesondere mit den nach wie vor steigenden Ansprüchen der Bevölkerung z. B. im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung zusammen, aber auch mit der zunehmenden Belastung im Sozialbereich.

Der Reformbedarf wird abhängig von der Gemeindegrösse oft unterschiedlich stark geortet. Dies zeigt sich etwa bei der Beurteilung der Exekutivmitglieder, E-Government zu priorisieren. Ein Grund mag sein, dass in grösseren Gemeinden die Bevölkerung fordernder auftritt und etwa eine Einbindung der Gemeinde ins Web 2.0 wünscht. Eventuell mag aber auch das Wissen um die hohen Kosten solcher Innovationen das Formulieren von entsprechenden Wünschen in kleineren Gemeinden hemmen.

Gemeinden sind in ihrem Handlungsspielraum häufig von Entscheiden des Kantons oder sogar des Bundes abhängig. Die übergeordneten Staatsebenen können die Freiheitsgrade empfindlich einengen: So hat etwa ein Gesetzesartikel des Bundes, welcher für Zivilstandsämter einen Mindestbeschäftigungsgrad festlegt, dazu geführt, dass in den meisten Kantonen den Gemeinden das Zivilstandswesen weggenommen wurde. Es ist deshalb von Interesse, wie kommunale Exekutivmitglieder ihren Einfluss auf Entscheide der übergeordneten Staatsebenen ausüben. Hier zeigen sich Unterschiede: Auf Kantonsebene vertraut man insbesondere den kommunalen Interessenverbänden, auf Bundesebene wendet man sich hingegen lieber direkt an die National- und Ständeräte, die man kennt.

Exekutivmitglieder sind überzeugt, dass vor allem diejenigen Projekte erfolgreich waren, wo Teamarbeit im Vordergrund stand und eine präzise Vorbereitung voranging. Eine gute Finanzlage der Gemeinde sowie die Unterstützung durch eine professionelle Verwaltung und die Bevölkerung fördern ebenfalls die Umsetzung von Projekten. Interessant ist, dass unkonventionelle Vorgehensweisen, Wettbewerb unter den Gemeinden und Parteien sowie Neuwahlen nur selten der Auslöser von Erfolg waren. Die Konkordanz und das sachliche Politisieren werden als wichtig erachtet.

Wenn der Staatsrechtler Max Imboden die Gemeinden wohl zutreffend als grösstes Versuchslaboratorium der Schweiz bezeichnet, weil dort eine hohe Innovationskraft beobachtet werden kann, dann zeigt dieses Kapitel auf, dass diese Reformen durch Exekutivpolitikerinnen und -politiker beschlossen werden, die ihre Rolle als Machtpromotor bewusst wahrnehmen. Dabei wird fast immer über Parteigrenzen hinweg zusammengearbeitet und nach einer «optimalen Lösung» gesucht. Verwaltungsreformen sind eher selten der Spielball einer polarisierten Parteienlandschaft.

6.1 (Un)politisches Rollenverständnis

Das (vor allem in der deutschen Schweiz verankerte) Prinzip der Gemeindeautonomie bedeutet, dass Kommunen in einigen Bereichen echt «politische» Entscheidungen zu treffen haben: z. B. wenn es um die Festlegung von Einkommenssteuersätzen oder der Ortsplanung geht. Dementsprechend besitzen sie mit ihren lokalen Parteien und ihren Behörden auch eine – den Verfassungen des Bundes und der Kantone ähnliche – politische Organisation. Dennoch teilen sie mit den Gemeinden der meisten anderen Länder die Gemeinsamkeit, dass viele kommunale Angelegenheiten «unpolitische» Fragen sind, die allein durch technische oder juristische Expertise, administrative Rationalität oder Zuhilfenahme des «gesunden Menschenverstands» entschieden werden können. So wurde in einer früheren Studie festgestellt, dass sogar die Vorsitzenden der lokalen Parteien mehrheitlich der Meinung sind, dass «Gemeindeangelegenheiten in der Regel unpolitische Fragen» seien (Geser 2003). Sehr stark ist diese Ansicht auch bei den Exekutivmitgliedern verbreitet, wo nur ca. 12 % ein echt «politisches» Verständnis ihrer Tätigkeit besitzen. Verständlicherweise ist diese Auffassung in der deutschen Schweiz erheblich stärker verbreitet als in der Romandie, wo die Gemeinden gegenüber dem Kanton oft nur sehr eingeschränkte Autonomiespielräume haben. Ebensowenig erstaunt, dass die Häufigkeit politischer Rollenauffassungen mit zunehmender Gemeindegrösse zunimmt und in den grossen Städten sein Maximum findet (Tabelle 6.1). Dies hängt damit zusammen, dass Städte aufgrund ihrer grossen finanziellen und personellen Ressourcen über stark ausgeweitete politische Aktionsspielräume verfügen und meist eine «politischere» kommunale Öffentlichkeit als Kleingemeinden besitzen, die durch aktive Medien, Parteien und Verbände, kompetitive Wahlen und einen durch ideologisch polarisierte Kräfte gesteuerten Parlamentsbetrieb gekennzeichnet sind.

Bei einer Aufgliederung nach Parteizugehörigkeit (Tabelle 6.2) zeigt sich, dass SVP-Vertreter in Kleinstgemeinden am seltensten ein politisches Rollenverständnis pflegen, und dass oberhalb von 10 000 Einwohnern der Politisierungsgrad in allen Parteirichtungen steigt. Die besonders ausgeprägte Politisierung städtischer Sozialdemokraten hat wohl damit zu tun, dass sich deren politische Forderungen (z. B. nach Ausbau sozialer Dienstleistungen oder des öffentlichen Nahverkehrs) vorwiegend auf die städtische Umwelt beziehen. Demgegenüber zeigen bürgerliche Parteien eine viel bescheidenere Zunahme, die sich kaum von derjenigen bei den Parteilosen unterscheidet.

In Gemeinden aller Grössenklassen sind die Frauen erstaunlicherweise etwas stärker geneigt, kommunalen Entscheidungsfragen einen politischen Charakter zuzusprechen (Tabelle 6.3). Dies hängt – wie zusätzliche Analysen zeigen – nur zum kleineren Teil damit zusammen, dass Frauen häufiger auf der linken Seite des ideologischen Spektrums politisieren. Die Vermutung liegt nahe, dass sich die Minderheit weiblicher Mandatsträger aus einer relativ engen Kategorie politisch besonders interessierter Personen rekrutiert, während Männer das Amt häufiger aus Bürgerpflicht (oder auf sozialen Druck hin) übernehmen oder nicht politische Interessen (z. B. beruflicher Art) damit verbinden.

Schliesslich wird bei einem Vergleich der Geburtskohorten (Tabelle 6.4) sichtbar, dass sich in jüngeren Altersgruppen eine gewisse Politisierung vollzogen hat, die sich allerdings auf Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern beschränkt.

Tabelle 6.1: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die kommunale Entscheidungsfragen als «politische» Fragen betrachten: nach Gemeindegrösse und Sprachregion

	Gemeindegrösse									
Sprach-region	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Total	N=
Deutsch	13	11	10	10	14	28	46	50	13	5380
Französisch	6	5	5	8	13	20	8	100	7	1989
Italienisch	12	8	10	13	32	20	—	—	12	581

Tabelle 6.2: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die kommunale Entscheidungsfragen als «politische» Fragen betrachten: nach Gemeindegrösse und Parteizugehörigkeit

	Gemeindegrösse									
Partei	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Total	N=
FDP	14	7	9	9	11	16	36	—	11	1393
CVP	12	12	6	8	8	30	8	—	10	101
SVP	6	4	8	10	16	22	30	—	10	81
SP	12	9	8	17	26	40	48	—	21	154
Lokale Gruppe	7	14	13	13	11	26	—	—	13	366
Parteilos	9	9	9	8	14	15	—	—	9	275

Tabelle 6.3: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die kommunale Entscheidungsfragen als «politische» Fragen betrachten: nach Gemeindegrösse und Geschlecht

	Gemeindegrösse									
Geschlecht	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Total	*N=*
Frauen	12	12	11	14	17	36	38	56	14	*1772*
Männer	9	8	8	9	14	22	34	59	10	*5985*

Tabelle 6.4: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die kommunale Entscheidungsfragen als «politische» Fragen betrachten: nach Gemeindegrösse und Alter

	Gemeindegrösse									
Alter	–500	501–1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	+50001	Total	*N=*
65+	18	7	5	9	14	15	25	—	11	*442*
55–64	10	9	12	10	13	23	29	53	12	*2053*
45–54	8	10	9	10	15	27	46	67	12	*3116*
35–44	8	7	7	9	15	32	25	—	—	*1785*
–34	14	5	3	18	26	45	—	—	13	*354*

6.2 Gemeindefusionen und interkommunale Zusammenarbeit

Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über eine sehr kleinstrukturierte Gemeindelandschaft. Eine durchschnittliche Gemeinde zählt rund 1150 Einwohner (Median) und verfügt über lediglich 240 Stellenprozente in der allgemeinen Verwaltung. Die meisten Schweizer Gemeinden sind deshalb für eine optimale Aufgabenerfüllung auf Kooperationen mit anderen Gemeinden angewiesen. So ist die Schweiz nicht überraschend eines der europäischen Länder mit der am weitesten ausgebauten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Bei vielen Aufgaben existiert zudem im Sinne des kooperativen Föderalismus eine enge Verflechtung zwischen den Gemeinden und dem Kanton, um die fehlenden Kapazitäten der Gemeinden auszugleichen und ein vergleichbares Mindestangebot innerhalb eines Kantons gewährleisten zu können.

Als Alternative zur IKZ sind in der Schweiz Gemeindezusammenschlüsse vermehrt ein Thema. Jährlich fusionieren mehrere Dutzend Gemeinden. Jede sechste Schweizer Gemeinde ist aktuell in ein Fusionsprojekt involviert (Steiner/Kaiser 2010). Dieser Wert ist sehr hoch, wenn man berücksichtigt, dass seit der Gründung des Bundesstaates in etwa so viele Gemeinden verschwunden sind. Die Befragung zeigt die Haltung der Exekutivmitglieder gegenüber Gemeindezusammenschlüssen. Deren Einschätzung ist von grossem Interesse, werden doch Gemeindefusionen in der Schweiz im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern nur dann durchgeführt, wenn die Gemeinden einer solchen explizit zustimmen, in der Regel sogar von sich aus initiieren. Wenige Kantone kennen zwar das Instrument der Zwangsfusion (z. B. Freiburg und Tessin), aber auch dort sind Zwangsfusionen eine Seltenheit und an klare Bedingungen geknüpft. Die Einschätzung der Exekutivmitglieder kann deshalb als eine Art Frühindikator für Gemeindefusionen gesehen werden.

Völlig unbestritten ist in den Augen der Exekutivmitglieder die IKZ. 85 Prozent räumen dieser für die kommenden zehn Jahre eine hohe Bedeutung bei (vgl. Tabelle 6.5). Der Wert korreliert mit den beobachtbaren Veränderungen in den vergangenen zehn Jahren. So haben zwei von drei Gemeinden die IKZ deutlich ausgebaut. Die Einschätzung der Exekutivmitglieder lässt vermuten, dass diese Entwicklung anhält. Eine zunehmende Anzahl der kommunalen Aufgaben erfordert einen minimalen Perimeter, um die Aufgabe überhaupt effektiv und effizient erbringen zu können, etwa im Bereich des E-Government oder auch im Sozialbereich. Ohne IKZ stossen die Gemeinden an Kapazitätsgrenzen, weil Skalenerträge nicht realisiert werden können.

60 Prozent der Exekutivmitglieder sind zudem der Meinung, dass eine vermehrte Zusammenarbeit mit dem Kanton notwendig werde. Auch dieser Wert überrascht nur auf den ersten Blick. Die in den vergangenen Jahren durchgeführten Neugliederungen der Aufgabenteilungen zwischen Kanton und Gemeinden haben primär zu einer Aufgabenverlagerung hin zum Kanton geführt. Unter dem Stichwort der Professionalisierung wurde bei den Projekten jeweils gefragt, welche Aufgaben eine durchschnittliche Gemeinde überhaupt erfüllen kann. Der Entscheid fiel dann oft zugunsten einer Verlagerung auf die regionale oder sogar kantonale Ebene aus. Die Exekutivmitglieder mögen sich von einer weiteren verstärkten Zusammenarbeit mit dem Kanton erhoffen, dass sie so eine Gemeindefusion verhindern können.

Unerwartet hoch ist der Anteil der Exekutivmitglieder, die eine Gemeindefusion ihrer eigenen Gemeinde mit anderen Gemeinden in Zukunft als notwendig erachten: Knapp die Hälfte ist dieser Meinung (vgl. Abbildung 6.1). Das lässt vermuten, dass die Anzahl Gemeinden in den kommenden Jahren deutlich zurückgehen dürfte. Nicht geklärt ist damit, ob diese Haltung eher reaktiv ist, d. h. die Exekutivmitglieder keine andere Option mehr für ihre Gemeinde sehen, oder ob die Exekutivmitglieder eher proaktiv argumentieren und ihre Gemeinde im Wettbewerb besser positionieren wollen.

Die Notwendigkeit einer Gemeindefusion ist stark von der Kantonszugehörigkeit der Exekutivmitglieder abhängig. In Kantonen mit vielen kleinen Gemeinden sehen die Exekutivmitglieder einen deutlich höheren Fusionsbedarf. Auch die kantonalen Unterstützungsleistungen im Fall einer Fusion spielen bei der Entscheidung über Zusammenschlüsse und Eingemeindungen eine wesentliche Rolle (vgl. Steiner/Kaiser 2010). Zu den fusionsfreudigsten Exekutiven gehören diejenigen in den Kantonen Neuenburg und Jura sowie dem Tessin. Der hohe Wert im Kanton Glarus hängt mit der radikalen Gebietsreform zusammen, die 2011 in Kraft getreten ist und die Gemeindezahl von 25 auf drei reduziert hat. Weniger populär sind Fusionen in den Deutschschweizer Kantonen Zug, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden, Schwyz und Basel-Stadt – Kantone mit einer eher geringen Anzahl Gemeinden.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit mit dem Kanton werden je nach Kanton unterschiedlich gewichtet. Bei der IKZ sehen die Exekutiven des Kantons Nidwalden den höchsten Bedarf, diejenigen des Kantons Basel-Land den geringsten. Bei der Zusammenarbeit mit dem Kanton liegen die Kantone Genf, Nidwalden und Jura vorne, während die Zürcher Exekutiven hierfür den geringsten Bedarf sehen.

Interessante Ergebnisse erhält man bei der Betrachtung des Reformbedarfs, wenn man die Sprachregionen vergleicht: Während Fusionen in den Gemeindeexekutiven der Deutschschweiz nur unterdurchschnittlich oft als notwendig betrachtet werden, sehen die französische und italienische Schweiz hierfür bedeutend mehr Notwendigkeit. Dies hängt mit der eher kleineren Gemeindegrösse in diesen Kantonen zusammen (vgl. Abbildung 6.2). So sind Fusionen in den nächsten Jahren vor allem in den Exekutiven der Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern ein Thema. Zwei Drittel der Exekutivmitglieder dieser Gemeinden geben an, dass eine Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden in den nächsten zehn Jahren notwendig oder eher notwendig sei. Auch in Gemeinden mit 500 bis 2000 Einwohnern ist die Thematik überdurchschnittlich aktuell. Als weniger dringend werden Fusionen von den Exekutivmitgliedern in Gemeinden mit 2000 bis 50 000 Einwohnenden angesehen. Bei den grossen Gemeinden mit mehr als 50 000 steigt der Anteil derjenigen Regierungsmitglieder wieder, die angeben, dass eine Fusion zweckmässig wäre. Die Exekutiven der Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnenden sind es auch, die der interkommunalen Zusammenarbeit sowie der Zusammenarbeit mit dem Kanton in den nächsten Jahren die grösste Wichtigkeit zuschreiben (vgl. Tabelle 6.5). Diese Erkenntnisse decken sich mit der Analyse von realisierten Gemeindefusionen: Kleine Gemeinden und Städte fusionieren überdurchschnittlich oft, wenn auch aus unterschiedlicher Motivlage. Dieser Trend dürfte anhalten.

Die Parteizugehörigkeit spielt eine ebenso wichtige Rolle. Während mehr als die Hälfte der SP-Anhänger und der Parteilosen eine Notwendigkeit für eine Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden sehen, beträgt dieser Anteil bei der SVP weniger als ein Drittel. Ein ähnliches Bild beobachten wir auch bei der IKZ und bei der Zusammenarbeit mit dem Kanton: Beide Reformmassnahmen finden bei den Exekutivmitgliedern der SP mehr Anklang als bei denjenigen der SVP, während sich die FDP und CVP dazwischen befinden.

Unterschiede zeigen sich zudem bei der Analyse nach Gemeindetyp: Während beispielsweise nicht einmal ein Drittel der Exekutivmitglieder der suburbanen Gemeinden Gemeindefusionen für (eher) notwendig halten, ist dies bei den Zentrumsgemeinden mehr als die Hälfte. Auch bei der IKZ und Zusammenarbeit mit dem Kanton lassen sich bezüglich des Gemeindetyps Unterschiede feststellen; bei beiden Massnahmen sind es die Zentren, die am dringendsten Handlungsbedarf sehen, während die einkommensstarken Gemeinden die tiefsten Werte aufweisen, da sie vermutlich aufgrund ihrer Finanzlage weniger stark als andere Gemeinden auf überlokale Kooperation angewiesen sind.

Nach *Geschlecht* betrachtet kann gesagt werden, dass die männlichen Exekutivmitglieder mehr als ihre Kolleginnen für Gemeindefusionen und interkommunale Zusammenarbeit sind, während die weiblichen Mitglieder der Exekutive der Zusammenarbeit mit dem Kanton eine höhere Bedeutung zuschreiben als ihre Amtskollegen.

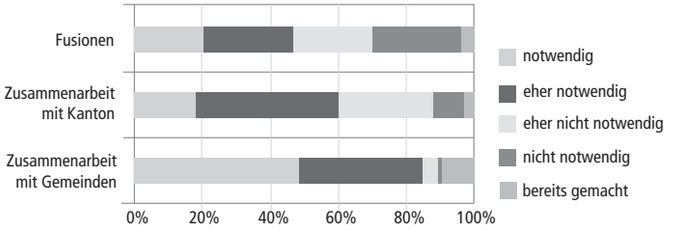
Tabelle 6.5: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die Gemeindefusionen, interkommunale Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit mit dem Kanton für ihre Gemeinde als notwendig oder eher notwendig betrachten: nach Kanton, Gemeindegrösse, politischer Partei, Geschlecht und Gemeindetyp

Nach Kanton	Anzahl Gemeinden per 1.1.2011	Fusion	IKZ	Zusammenarbeit mit Kanton
AG	220	40.3	80.6	48.1
AI	6	18.2	90.9	54.5
AR	20	30.4	87.3	68.8
BE	383	44.9	83.8	54.0
BL	86	33.3	81.8	50.7
BS	3	10.0	60.0	60.0
FR	167	55.7	85.8	64.3
GE	45	34.0	94.6	81.5
GL	3 (bis 2011: 25)	66.7	70.0	61.5
GR	178	62.1	81.8	64.2
JU	64	70.2	94.1	80.3
LU	87	41.1	84.4	66.0
NE	53	75.0	88.2	75.5
NW	11	16.3	95.3	81.4
OW	7	8.3	75.0	75.0
SG	85	46.5	83.4	45.2
SH	27	51.2	87.8	56.6
SO	121	43.8	86.8	56.9
SZ	30	20.0	77.6	66.4
TG	80	27.6	86.5	58.9
TI	157	68.4	88.8	79.4
UR	20	54.1	85.7	75.0
VD	375	59.8	86.9	65.0
VS	141	49.8	87.5	79.3
ZG	11	10.0	80.0	75.9
ZH	171	28.3	80.6	39.9

Tabelle 6.5: Fortsetzung

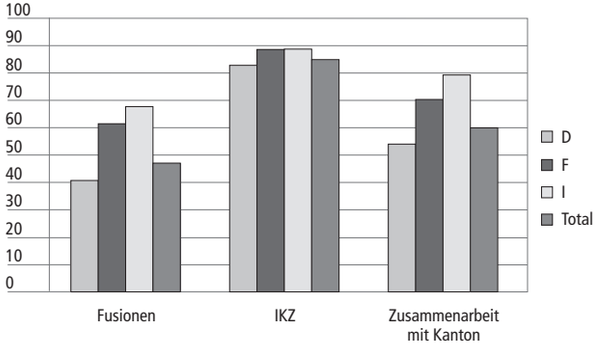
	Fusion	IKZ	Zusammenarbeit mit Kanton
Nach Gemeindegrösse (Anzahl Einwohnende)			
1–499	67.2	82.5	61.8
500–999	53.4	86.0	58.0
1000–1999	47.4	86.2	60.2
2000–4999	36.1	84.5	58.3
5000–9999	31.9	84.4	58.8
10 000–19999	32.5	85.8	66.8
20 000–49999	33.3	80.7	78.4
50 000 und mehr	51.6	90.3	83.9
Nach politischer Partei			
FDP	43.8	85.3	59.4
CVP	42.7	87.6	66.7
SVP	28.4	79.7	50.6
SP	51.8	88.6	71.2
Parteilos	53.1	84.3	57.8
Nach Geschlecht			
Weiblich	46.4	82.7	63.2
Männlich	47.2	85.4	59.3
Nach Gemeindetypologie des BfS			
Zentren	55.6	88.9	78.5
Suburbane Gemeinden	31.5	83.5	57.9
Einkommensstarke Gemeinden	25.4	82.6	51.3
Periurbane Gemeinden	43.5	84.5	56.1
Touristische Gemeinden	50.4	84.8	63.4
Industrielle und tertiäre Gemeinden	51.5	86.8	65.2
Ländliche Pendlergemeinden	51.2	85.4	59.2
Agrar-gemischte Gemeinden	49.0	84.2	57.7
Agrarische Gemeinden	59.3	82.7	59.4
Total	**47.1**	**84.8**	**60.2**
N	7698	7722	7486

Abbildung 6.1: Einschätzung der Exekutivmitglieder zur Notwendigkeit von Fusionen, IKZ und der Zusammenarbeit mit dem Kanton



N (Fusion) = 7698, N (IKZ) = 7722, N (Zusammenarbeit mit Kanton) = 7486

Abbildung 6.2: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die Fusionen, IKZ und die Zusammenarbeit mit dem Kanton als notwendig oder eher notwendig betrachten: nach Sprachregion



6.3 Auslagerung von Gemeindeaufgaben

Den Gemeinden stehen verschiedene Formen der Leistungserstellung zur Verfügung: Nebst der Eigenerstellung und der Kooperation mit anderen Gemeinden ist auch die Ausgliederung der Aufgabenerfüllung an eine dezentralisierte Organisationseinheit (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich) oder die Kooperation mit privaten Anbietern möglich (Public Private Partnership). Das in den 1990er-Jahren erstmals diskutierte Konzept des Gewährleistungsstaates sieht die Gemeinde vermehrt als Gewährleister staatlicher Leistungserstellung, aber nicht mehr zwingend als Produzent. Die Organisationsform soll gemäss diesem Konzept auf Grundlage von Effizienzüberlegungen gewählt werden, d. h. die Organisationsform mit den geringsten Kosten bei einem gewünschten Qualitätsniveau bildet den Beurteilungsmassstab. Ausgliederungen und Public Private Partnership (PPP) sind die Konkretisierung dieses Denkansatzes, der international breite Beachtung gefunden hat. Kehrichtentsorgung wird beispielsweise durch Aktiengesellschaften für eine Vielzahl Gemeinden erbracht und Vereine erbringen die spitalexterne Betreuung (Spitex). Wenn Ressourcenknappheit herrscht, dann sind auch immer mehr Gemeinden bereit, mit privaten Unternehmen zusammenzuarbeiten, wie etwa beim Public Private Partnership-Projekt «Schulen ans Netz», bei welchem unter anderen Swisscom und Microsoft Partner der Schweizer Gemeinden waren.

Die Befragung zeigt die Haltung der Exekutiven zu den neuen Formen der Aufgabenerfüllung. Etwas mehr als ein Drittel der befragten Exekutivmitglieder glaubt an die zunehmende Bedeutung von Ausgliederungen in öffentlich-rechtliche Körperschaften, wie etwa öffentlich-rechtliche Anstalten für industrielle Betriebe. Deutlich kritischer sind die Exekutivmitglieder gegenüber Ausgliederungen an privatrechtliche Organisationen, während PPP bei einem Drittel der Exekutivmitglieder auf Zustimmung stösst (vgl. Abbildung 6.3). Diese Ergebnisse überraschen nicht. Waren in den 1990er-Jahren Ausgliederungen weit oben auf der Traktandenliste in den Gemeinden und führten zu einer Vielzahl an neuen Formen der Leistungserbringung, ist wieder vermehrt eine skeptische Haltung spürbar. Die Exekutivmitglieder argumentieren ähnlich wie die Bevölkerung. Ausgliederungen werden fallweise beurteilt und nicht mehr nach Lehrbuch als grundsätzlich kostengünstiger präferiert. Fragen der politischen Mitbestimmung und der potenziellen Risiken erhalten vermehrt Gewicht. Dies erklärt, dass Ausgliederungen an private Organisationsformen deutlich skeptischer beurteilt werden als solche an öffentlich-rechtliche Körperschaften, wo mehr

Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers bestehen und nicht der Numerus Clausus des Obligationenrechts einschränkt.

Nach Sprachregionen unterteilt können wir erkennen, dass die Exekutivmitglieder der Westschweizer und Tessiner Gemeinden PPP als notwendiger erachten als diejenigen der Deutschschweizer Gemeinden. Bei der Ausgliederung an privatrechtliche Organisationen sind die französischsprachigen Exekutivmitglieder deutlich skeptischer als diejenigen in den übrigen Sprachregionen (vgl. Tabelle 6.6). Dies mag mit dem nach wie vor eher etatistischen Staatsverständnis in der Westschweiz zusammenhängen.

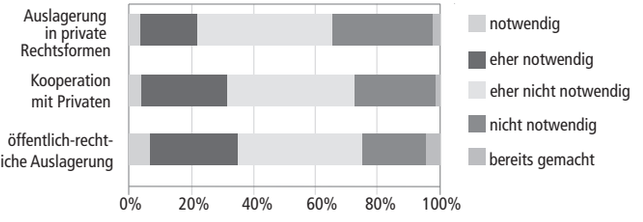
Die Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder hat wenig Einfluss darauf, ob diese öffentlich-rechtliche Ausgliederungen als notwendig erachten. Bezüglich der Ausgliederung an private Organisationsformen zeigen sich die Unterschiede jedoch deutlich: Bei den Exekutivmitgliedern der SP sind solche Ausgliederungen nicht überraschend wenig beliebt, während FDP-Kommunalpolitiker diese klar am häufigsten als notwendig und sinnvoll erachten. Ähnlich verhält es sich mit der Einstellung gegenüber PPP.

Bei der Analyse nach Gemeindetyp kann festgestellt werden, dass die Regierungen der Zentrumsgemeinden Kooperationen mit Privaten und Ausgliederungen an private Rechtsträger die höchste Wichtigkeit zuschreiben. Die agrarischen Gemeinden auf der anderen Seite weisen bei allen drei Massnahmen die geringste Zustimmungsrate auf.

Tabelle 6.6: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die Ausgliederungen und PPP als notwendig oder eher notwendig betrachten: nach Sprachregion, Partei und Gemeindetyp

	Ausgliederung in öffentlich-rechtliche Körperschaft	Ausgliederung an private Organisationsform	Kooperation mit Privaten (PPP)
Nach Sprachregion			
Deutsch	36.6	24.4	27.9
Französisch	27.7	16.0	39.9
Italienisch	41.2	25.5	39.0
Nach Partei			
FDP	38.6	30.2	38.8
CVP	36.4	24.8	32.4
SVP	35.1	25.8	29.3
SP	35.3	13.7	27.5
Parteilos	33.5	19.2	28.8
Nach Gemeindetyp			
Zentren	34.2	29.9	46.3
Suburbane Gemeinden	36.7	23.9	36.8
Einkommensstarke Gemeinden	34.9	28.1	40.1
Industrielle und tertiäre Gemeinden	36.7	21.4	29.3
Ländliche Pendlergemeinden	37.5	25.5	36.6
Touristische Gemeinden	33.7	22.1	35.2
Periurbane Gemeinden	38.0	21.9	26.7
Agrar-gemischte Gemeinden	33.5	21.6	28.9
Agrarische Gemeinden	30.1	15.9	25.1
Total	**34.9**	**22.2**	**31.7**
N	7386	7318	7275

Abbildung 6.3: Einschätzung der Exekutivmitglieder zur Notwendigkeit von Ausgliederungen und PPP



N (öffentlich-rechtliche Auslagerung) = 7386, N (Auslagerung in private Rechtsform) = 7318, N (Kooperation mit Privaten) = 7275

6.4 Leistungsausbau oder Leistungsabbau?

Das staatliche Leistungsangebot einer Gemeinde ist in beständigem Wandel. Ein Abbau von Leistungen ist dabei die Ausnahme, in der Regel nimmt das Angebot an kommunalen Leistungen zu. So gaben die Schweizer Gemeinden 1990 30,2 Mia. Fr. für ihre Leistungserbringung aus, im Jahr 2009 waren es bereits 42,4 Mia. Fr. Ein Leistungsausbau kann in fast allen Aufgabenbereichen festgestellt werden, stark überdurchschnittlich gewachsen ist jedoch insbesondere der Sozialbereich, wo die Belastungen der Gemeinden deutlich zugenommen haben. Die Ansprüche im Bildungsbereich und im Gesundheitsbereich sind ebenfalls höher als noch vor wenigen Jahren.

Das Aufgabenwachstum ist nicht unumstritten. Im politischen Diskurs wird deshalb von den bürgerlichen Parteien oft ein Marschhalt gefordert und ein stärkerer Fokus auf eine Reduktion der Steuerbelastung gelegt. Trotz verbreiteter Steuersenkungen in den vergangenen Jahren sind Aufgaben selten abgebaut worden, sondern die Mindereinnahmen konnten durch Wirtschaftswachstum und Gebührenerhöhungen aufgefangen werden. Aufgaben sind primär durch eine Verlagerung von der kommunalen Ebene auf die kantonale Ebene abgebaut worden. Für den Bürger hat sich dabei wenig geändert.

Die Befragung gibt einen Einblick in die Haltung der Exekutivmitglieder zur künftigen Entwicklung der Aufgabenportfolios in den Gemeinden. Die Antworten lassen vermuten, das auch in Zukunft eher mit einem Ausbau des Leistungsangebots zu rechnen ist und ein Leistungsabbau wohl die Ausnahme bleibt. 43 Prozent der Exekutivmitglieder erachten einen Ausbau der Leistungen in den kommenden zehn Jahren als notwendig (6 Prozent) oder eher notwendig (37 Prozent), während bescheidene 13 Prozent von einem Leistungsabbau ausgehen (vgl. Abbildung 6.4). Interessant wäre zu wissen, ob die Exekutivmitglieder ihre Antwort eher fatalistisch gaben, weil beispielsweise mehr Leute von Sozialhilfe abhängig werden und dies nur bedingt beeinflusst werden kann, oder ob die Exekutivmitglieder sich von einem Leistungsausbau eine Stärkung ihrer Gemeinde und eventuell sogar mehr Wählerstimmen erhoffen.

In der Westschweiz und im Tessin erachten deutlich mehr Exekutivmitglieder einen Ausbau des Leistungsangebots als notwendig (vgl. Abbildung 6.5). Nicht ganz kongruent zu diesem Ergebnis erwarten im Tessin aber auch am meisten Exekutivmitglieder, dass die staatlichen Leistungen abgebaut werden müssen. Dies mag mit der relativen Kleinheit der Tessiner Gemeinden zusammenhängen, wo viele Exekutivmitglieder davon ausgehen,

dass sich die bisherigen Leistungen nicht mehr finanzieren lassen resp. eine Gemeindefusion notwendig sei.

Insbesondere die Exekutiven der Zentrumsgemeinden (darunter vor allem der Mittelzentren) sehen überdurchschnittlich oft die Notwendigkeit, staatliche Leistungen abzubauen. Dies mag mit den bestehenden hohen Zentrumslasten dieser Gemeinden zu tun haben. Die Exekutivmitglieder erwarten wohl eine Kehrtwende, weil die Ressourcen knapp werden. Interessanterweise gehen nicht primär die leistungsschwachen Gemeinden von einem Leistungsausbau aus, sondern die reichen touristischen Gemeinden. Vermutlich besteht hier ein Zusammenhang zu Kapazitätsengpässen bei Infrastrukturanlagen während der Hochsaison. Zudem wollen diese Gemeinden gegenüber anderen Destinationen mit einem ebenbürtigen Angebot auftrumpfen.

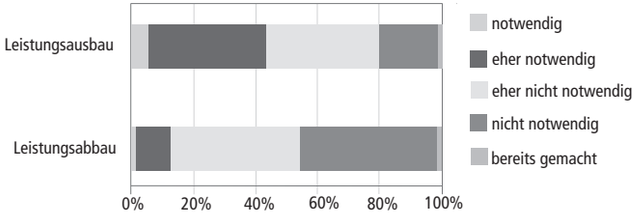
Interessant ist die Einschätzung der kommunalen Regierungsmitglieder aufgeschlüsselt nach Parteizugehörigkeit (vgl. Abbildung 6.6). Die Ergebnisse sprechen eine deutliche Sprache: Die SP-Vertreter sehen von allen Parteien erwartungsgemäss am häufigsten Handlungsbedarf, wenn es um den Ausbau an Leistungen geht, und am wenigsten oft, wenn ein Abbau zur Debatte steht. Dies mag damit begründet werden, dass Leistungsabbau zu einer Privatisierung der Aufgabe führt, was den Umverteilungszielen der SP entgegenläuft. Bei den FDP- und SVP-Vertretern ist die Bereitschaft für einen Leistungsabbau leicht grösser, findet aber ebenfalls keine Mehrheiten. Diese Ergebnisse decken sich mit Beobachtungen in der Praxis: In der politischen Debatte treten bürgerliche Politiker zwar oft kritisch gegenüber staatlichen Leistungen auf, im konkreten Fall werden diese dann aber doch nicht abgebaut. Dadurch würden Wählende verärgert und oft ist es den Gemeinden auch gar nicht möglich, Leistungen abzubauen. So kann der Unterhalt an Liegenschaften nur bis zu einem gewissen Grad vernachlässigt werden und auch die Anzahl der Sozialhilfeempfänger ist nur schwer beeinflussbar.

Die Befragung zeigt schliesslich, dass die weiblichen Exekutivmitglieder einen Ausbau der Leistungen als dringlicher erachten als ihre männlichen Kollegen (vgl. Tabelle 6.7). Auf der anderen Seite fordern die männlichen Exekutivmitglieder öfters einen Leistungsabbau als die Kolleginnen.

Tabelle 6.7: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die einen Ausbau resp. Abbau der staatlichen Leistungen als notwendig oder eher notwendig erachten: nach Geschlecht und Gemeindegrösse

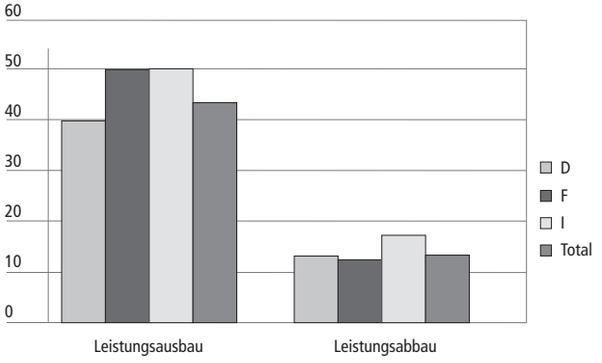
	Leistungsausbau	Leistungsabbau
Nach Geschlecht		
Weiblich	47.3	10.7
Männlich	42.5	13.9
Nach Gemeindegrösse		
1–499	44.5	12.9
500–999	45.4	10.9
1000–1999	43.4	12.8
2000–4999	43.4	12.6
5000–9999	41.4	16.6
10 000–19 999	41.2	18.7
20 000–49 999	40.5	10.6
50 000 und mehr	38.7	19.4
Total	43.6	13.2
N	7195	7171

Abbildung 6.4: Einschätzung der Exekutivmitglieder zur Notwendigkeit eines Ausbaus resp. Abbaus der staatlichen Leistungen



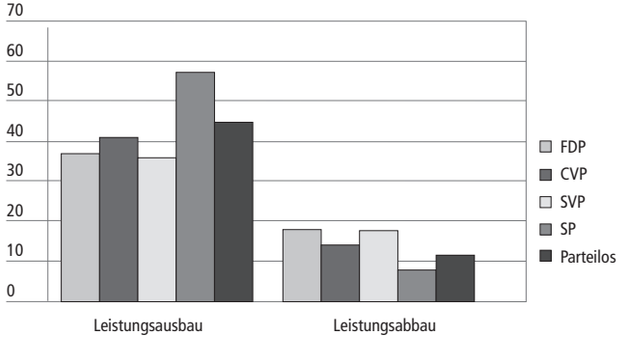
N (Leistungsausbau) = 7195, N (Leistungsabbau) = 7171

Abbildung 6.5: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die einen Ausbau resp. Abbau der staatlichen Leistungen als notwendig oder eher notwendig erachten: nach Sprachregion



N (Leistungsausbau) = 7195, N (Leistungsabbau) = 7171

Abbildung 6.6: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die einen Ausbau resp. Abbau der staatlichen Leistungen als notwendig oder eher notwendig erachten: nach Partei



N (Leistungsausbau) = 7195, N (Leistungsabbau) = 7171

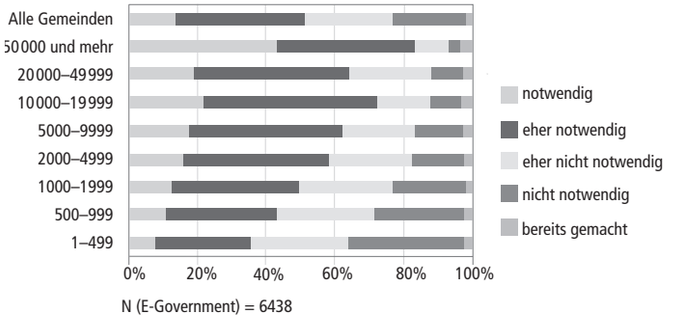
6.5 E-Government

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind aus dem Alltag der Gemeindeverwaltungen nicht mehr wegzudenken. Waren die IKT-Systeme in den Anfängen gemeindeinterne Lösungen, greifen heute zunehmend auch öffentliche Institutionen auf internetbasierte Lösungen zurück, was unter dem Begriff E-Government subsumiert wird. Darunter versteht man die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen und deren Anspruchsgruppen – insbesondere Wirtschaft, Politik und Bürgerschaft – auf der Basis der Internettechnologie. Der Einsatz von IKT beim Staat zielt auf eine Steigerung der Effizienz in der Verwaltung, auf eine Vereinfachung der Leistungserbringung gegenüber Bürgern und Unternehmen sowie auf eine Erleichterung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen ab.

Die Mitglieder der kommunalen Exekutiven wurden in Rahmen der Exekutivbefragung gefragt, ob sie den Ausbau von E-Government in den kommenden zehn Jahren in ihrer Gemeinde als notwendig erachten. Dies ist tatsächlich der Fall, aber weniger oft, als vermutet werden könnte: Etwas mehr als die Hälfte der Befragten schätzt den Ausbau von E-Government als notwendige Massnahme ein. Diese Skepsis zeigt sich auch immer wieder in internationalen Vergleichen, nach welchen die Schweiz deutlich weniger E-Government-basierte Lösungen umgesetzt hat als Vergleichsländer. Ein Hauptgrund mag in der Kleinheit der Gemeinden liegen, welche die Ressourcen für den Aufbau von E-Government nicht aufbringen können, aber auch im geringeren Bedarf im Vergleich zum Ausland. Schweizer Gemeindeverwaltungen sind räumlich sehr nahe bei den Bürgern und bereits bestehende Instrumente wie die briefliche Stimmabgabe mindern das Bedürfnis nach E-Government-Leistungen.

Es erstaunt deshalb nicht, dass die Einschätzung der Exekutivmitglieder von der Grösse der Gemeinde abhängt (vgl. Abbildung 6.7). Exekutivmitglieder von grösseren Gemeinden sehen eine höhere Notwendigkeit, E-Government anzubieten als dies in den kleineren Gemeinden der Fall ist. In den Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern erachten sogar lediglich ein Drittel der Exekutivmitglieder einen Ausbau von E-Government als notwendig oder eher notwendig. Bei Gemeinden der Grössenkategorie 5000 bis 9999 beträgt dieser Anteil 62 Prozent und bei den Städten mit mehr als 50000 Einwohnenden sogar 83 Prozent.

Abbildung 6.7: Einschätzung der Exekutivmitglieder zur Notwendigkeit eines Ausbaus der E-Government-Aktivitäten: nach Gemeindegrösse



Auch nach Sprachregion unterteilt zeigen sich deutliche Unterschiede: Während in der französischsprachigen Schweiz lediglich ein Viertel der Exekutivmitglieder eine Ausweitung der E-Government-Aktivitäten für notwendig erachten (25 Prozent), sind dies in der Deutschschweiz fast drei von fünf Behördenvertretern (59 Prozent) und in der italienischsprachigen Schweiz sogar 68 Prozent. Insbesondere die Exekutivmitglieder der Zentren und suburbanen Gemeinden sehen im Ausbau des E-Government eine Notwendigkeit (67 resp. 64 Prozent der Exekutivmitglieder); in den agrarischen Gemeinden sind dies lediglich 28 Prozent (vgl. Tabelle 6.8).

Betrachtet man die Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder, messen die Mitglieder der FDP und der SP dem künftigen Ausbau von E-Government die höchste Wichtigkeit bei (63 Prozent). In diesen beiden Parteien ist die Bereitschaft zum strukturellen und prozessualen Wandel in den Gemeinden am grössten. Bei der CVP beträgt dieser Anteil 58 Prozent und bei der SVP 48 Prozent.

Schliesslich interessiert, ob jüngere Exekutivmitglieder den neuen Technologien offener gegenüberstehen. Bei den unter 35-Jährigen und den Personen im Alter zwischen 45 und 64 ist dies tatsächlich der Fall. Erstaunlicherweise liegt der Wert bei den 35- bis 44-Jährigen tiefer. Jüngere sind also IKT-Technologien gegenüber nicht mehr in jedem Fall aufgeschlossener. IKT gehört heutzutage in allen Alterskategorien zum beruflichen Alltag.

Tabelle 6.8: Prozentsatz der Exekutivmitglieder, die einen Ausbau der E-Government-Aktivitäten als notwendig oder eher notwendig erachten: nach Gemeindegrösse, Gemeindetyp, Partei und Alter

	Notwendig	Eher notwendig	Eher nicht notwendig	Nicht notwendig	Bereits gemacht	N
Nach Sprachregion						
Deutsch	15.5	43.2	25.1	14.0	2.1	3694
Französisch	5.9	19.2	28.3	44.8	1.8	1164
Italienisch	22.5	45.4	16.3	11.8	3.9	355
Nach Gemeindetyp						
Zentren	22.1	44.9	20.6	9.0	3.4	267
Suburbane Gemeinden	17.3	46.3	21.2	13.2	2.0	1130
Einkommensstarke Gemeinden	14.2	43.3	23.1	16.6	2.8	247
Periurbane Gemeinden	16.3	40.1	23.5	18.9	1.3	1112
Touristische Gemeinden	12.0	36.6	25.2	22.8	3.4	325
Industrielle und tertiäre Gemeinden	15.0	35.5	24.6	22.8	2.1	851
Ländliche Pendlergemeinden	11.1	33.9	28.1	25.3	1.7	1119
Agrar-gemischte Gemeinden	9.2	33.8	28.7	26.0	2.3	980
Agrarische Gemeinden	5.1	23.2	32.7	37.5	1.6	315
Nach Partei						
FDP	17.7	45.7	20.9	13.7	1.9	1187
CVP	16.6	41.6	23.3	16.2	2.2	848
SVP	10.8	37.5	27.6	22.6	1.5	664
SP	20.0	42.6	19.4	15.3	2.7	620
Nach Alter						
65+	13.0	33.8	23.6	26.3	3.3	331
55 bis 64	14.8	38.6	23.3	21.5	1.7	1693
45 bis 54	13.4	39.4	25.0	20.1	2.1	2576
35 bis 44	13.0	35.1	27.4	22.4	2.0	1480
unter 35	17.4	36.1	27.1	18.1	1.4	288
Total	**13.7**	**37.7**	**25.2**	**21.3**	**2.0**	**6438**

6.6 Einfluss auf überlokale Entscheidungsprozesse

Die Gemeinden sind in vielfältiger Hinsicht von Entscheidungen auf überlokaler Ebene betroffen. In diesem Abschnitt wird die Frage gestellt, welches für die Gemeinden die wirksamsten Mittel sind, um Einfluss auf Entscheidungen von Bund, Kanton und Region zu nehmen. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einflusskanäle je nach Ebene relativ stark unterscheiden. Am stärksten formalisiert dürfte die Einflussnahme bei kantonalen Entscheidungen sein. Die Gemeinden sind in vielen Fällen direkt von kantonalen Entscheidungen betroffen, und ihr Einbezug in die Entscheidungsfindung ist im Rahmen der kantonalen politischen Systeme fest verankert. Zudem verfügen die Gemeinden vielfach auch über direktdemokratische Möglichkeiten, auf die kantonalen Entscheidungsprozesse einzuwirken. Etwas anders gestaltet sich die Einflussnahme auf die Bundesebene. Wenngleich auch hier die Gemeinden von Entscheidungen betroffen sind (Raumplanung, Zivilstandsämter, Zivilschutz usw.), ist eine formalisierte Einflussnahme sämtlicher Gemeinden deutlich schwieriger und noch kaum üblich. Trotz Artikel 50 der revidierten Bundesverfassung, der eine Rücksichtsnahme des Bundes auf die Gemeinden postuliert, haben die Gemeinden in erster Linie lediglich die Möglichkeit, über ihre nationalen Verbände (Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband) zu intervenieren. Die Schlagkraft dieser Verbände ist jedoch insofern beschränkt, als sie doch relativ heterogene Gemeindeinteressen zu vertreten haben. Ein weiterer Einflusspfad läuft über den Kanton, der sich hinter die Interessen seiner Gemeinden stellen kann, und schliesslich bleibt den Gemeinden die Möglichkeit, sich an ihnen nahestehende Bundesparlamentarier zu wenden. Noch informeller dürfte die Einflussnahme bei regionalen Entscheidungen sein, da hier in der Regel der Entscheidungsprozess innerhalb wenig formalisierten Strukturen verläuft. Welche Mittel die Gemeinden als besonders einflussreich erachten, dürfte in erster Linie von ihrer Grösse abhängen. Ein weiterer Einflussfaktor, der die Sichtweise auf persönlicher Ebene beeinflussen könnte, ist die Vernetzung der Exekutivmitglieder. Die Mitgliedschaft in einer Partei dürfte die Einschätzung der Einflussmöglichkeiten im positiven Sinne beeinflussen.

Was die Einflussnahme der Gemeinden auf kantonale Entscheidungsprozesse anbelangt, so zeigt sich, dass sich die Gemeinden klar am häufigsten an die kantonale Regierung oder an kantonale Parlamentarier wenden. Dies ist nicht weiter erstaunlich, gelangen sie hier doch direkt an diejenigen Personen, die an den Entscheidungen beteiligt sind (vgl. Tabelle 6.9). Wichtig für sie ist auch die Mitarbeit in kantonalen Kommissionen. Diesen drei Formen der Einflussnahme ist zudem gemein, dass sie von grösseren Gemeinden häufiger ergriffen werden, was darauf hindeutet, dass mit zunehmender Gemeindegrösse der Zugang einfacher wird und die Chancen für eine erfolgreiche Einflussnahme steigen. Dies unterstützt das bei Fusionsprojekten immer wieder gehörte Argument, dass die grössere, fusionierte Gemeinde beim Kanton ein grösseres Gewicht erhalten würde. Kaum nach Gemeindegrösse variieren die etwas weniger wichtigen Wege über die kantonale Verwaltung oder über den kantonalen Gemeindeverband sowie das Zusammengehen mit anderen Gemeinden. Diese Formen der Einflussnahme verlieren tendenziell in den grössten Gemeinden eher wieder etwas an Popularität, wahrscheinlich weil hier andere, effizientere Mittel zur Verfügung stehen. Die Mittel der direkten Demokratie, Rekurse und die Mobilisierung der Bevölkerung schliesslich sind wenig verbreitete Mittel der Einflussnahme auf kantonale Entscheidungsprozesse.

Tabelle 6.9: Bedeutung der verschiedenen Mittel der Einflussnahme auf kantonale Entscheidungsprozesse, nach Gemeindegrösse (Prozentanteile)

	Alle	Bis 499	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 4999	5000 – 9999	10 000 – 19 999	20 000 – 49 999	+ 50 000
Antragsrecht	12.8	13.5	13.6	13.6	12.4	10.2	12.2	11.8	3.0
Rekurs	13.9	14.3	15.1	14.6	13.5	12.7	12.0	—	15.2
Petition	8.8	10.4	9.4	8.8	9.0	7.3	5.0	2.2	3.0
Teilnahme in kantonalen Kommissionen	35.4	27.5	33.1	37.1	38.1	41.0	42.0	44.1	27.3
Teilnahme in Initiativkomitees	8.0	7.8	7.9	9.1	8.1	7.9	6.5	2.2	—
Interventionen beim kantonalen Gemeindeverband	26.9	23.5	27.2	28.7	28.3	25.3	30.2	16.1	24.2
Intervention bei der Kantonsregierung	47.2	36.9	42.5	47.3	49.0	56.1	68.3	76.3	75.8
Intervention bei den Kantonsparlamentariern	44.2	38.3	39.9	44.5	47.5	49.8	50.1	62.4	51.5
Intervention bei der Kantonsverwaltung	25.1	22.7	26.1	25.0	24.9	27.1	27.6	25.8	24.2
Intervention bei Interessengruppen	8.4	8.6	9.4	9.0	8.4	6.8	7.0	2.2	3.0
Nachsuchen von Unterstützung bei anderen Gemeinden	26.1	30.3	25.3	26.5	24.8	24.1	22.5	26.9	15.2
Mobilisierung der lokalen Bevölkerung	11.2	11.5	12.5	10.8	11.0	10.3	12.0	7.5	3.0
N=	8082	1590	1469	1722	1936	822	417	93	33

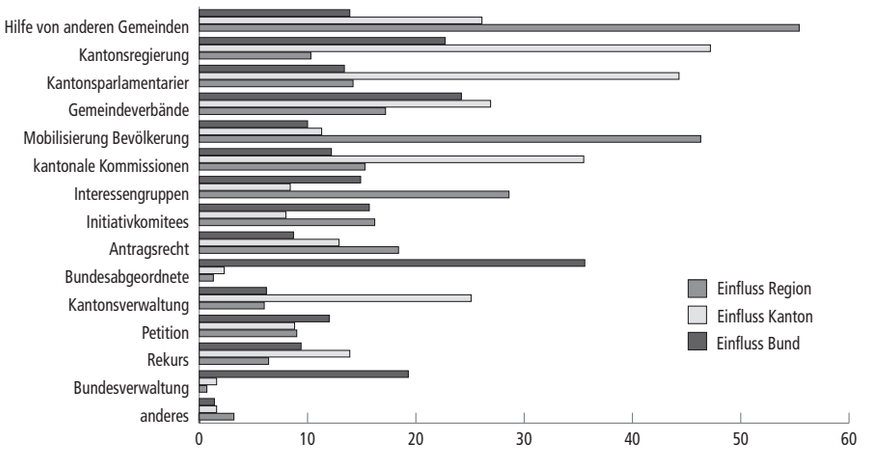
Interessant ist weiter, dass es mit Blick auf die Einflussnahme auf kantonale Entscheidungsprozesse keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Sprachregionen gibt, und auch die Vernetzungsthese kann nur relativ beschränkt bekräftigt werden (vgl. Tabelle 6.10). Die Parteilosen erwähnen etwas weniger häufig den Weg über kantonale Mandatsträger, was wohl aber auch teilweise damit zusammenhängt, dass sie eher aus kleinen Gemeinden kommen. Etwas mehr Möglichkeiten zur Einflussnahme über die kantonalen Mandatsträger sehen die Mitglieder von FDP und CVP im Vergleich zu denjenigen von SP und SVP. Keine signifikanten Unterschiede ergeben sich übrigens auch, wenn man das Alter, das Geschlecht oder die Bildung der Exekutivmitglieder berücksichtigt.

Tabelle 6.10: Bedeutung der verschiedenen Mittel der Einflussnahme auf kantonale Entscheidungsprozesse: nach Sprachregion und Parteizugehörigkeit (Prozentanteile)

	D	F	I	FDP	CVP	SVP	SP	Parteilose
Antragsrecht	12.5	12.4	13.3	11.8	12.3	14.7	11.2	13.8
Rekurs	14.4	12.0	14.8	15.0	12.9	15.0	13.0	14.1
Petition	9.3	8.1	9.0	9.2	8.4	9.6	7.5	9.4
kantonale Kommissionen	36.8	36.9	33.3	39.6	40.9	36.2	39.1	32.4
Initiativkomitees	9.1	8.1	7.0	8.6	6.3	10.4	7.6	8.0
Gemeindeverband	26.2	29.5	22.7	27.3	25.5	29.5	29.7	27.2
Kantonsregierung	47.1	47.0	48.6	55.8	57.5	45.7	52.5	41.5
Kantonsparlamentarier	41.7	43.3	51.3	50.1	50.7	47.8	49.2	39.6
Kantonsverwaltung	23.5	24.2	25.7	27.8	27.3	24.2	29.4	22.6
Interessengruppen	8.3	9.0	6.4	8.6	7.9	9.3	7.9	8.9
Hilfe von anderen Gemeinden	29.9	22.6	31.5	25.9	23.9	22.6	28.7	29.1
Mobilisierung	13.2	10.7	9.6	13.6	10.0	10.5	13.0	11.3
N=	1355	4567	1707	1344	1012	809	724	3046

Was die Einflussnahme auf die Bundespolitik anbelangt, so dominieren nicht unerwartet der direkte Kontakt mit den Bundesparlamentariern, gefolgt von Interventionen beim Gemeindeverband sowie dem Weg über die Kantonsregierung (vgl. Abbildung 6.8). Am wenigsten formalisiert ist die Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse in der Region. Hier schliessen sich die Gemeinden zusammen oder versuchen, über die Mobilisierung der Bevölkerung Einfluss zu nehmen.

Abbildung 6.8: Bedeutung der verschiedenen Mittel der Einflussnahme auf nationale und regionale Entscheidungsprozesse (Prozentanteile)



6.7 Erfolgsfaktoren bei gemeindeeigenen Projekten

Gemeindereformen, aber auch weitere Projekte in einer Gemeinde werden letztlich an ihrem Erfolg gemessen. Es interessiert deshalb, unter welchen Konstellationen die Exekutivmitglieder mit ihren Projekten am häufigsten Erfolg erzielten. Die Exekutivbefragung kann keine objektive Wahrheit liefern, denn dazu wäre zuerst zu definieren, wann ein Projekt überhaupt erfolgreich ist, und anschliessend müssten die Projekte umfassend von extern evaluiert werden. Die Befragung liefert jedoch wichtige Hinweise, wie die Eigeneinschätzung der Exekutivmitglieder aussieht. Diese subjektive Sicht prägt massgeblich das Handeln der Exekutivmitglieder im politischen Alltag.

Nach Einschätzung der Exekutivmitglieder sind präzise Vorabklärungen und das Engagement der Exekutive die wichtigsten Erfolgsfaktoren für das Gelingen von Projekten. Auch die Haltung der Bevölkerung und eine gute Finanzlage tragen zum Erfolg bei, gefolgt vom Engagement der Verwaltung und dem Einhalten detaillierter Regeln. Wichtig sind zudem nach Eigeneinschätzung das Vertrauen in die eigene Intuition, eine detaillierte Meilensteinplanung, die personelle Konstanz in der Exekutive und die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (vgl. Tabelle 6.11 und Abbildung 6.9).

Konkurrenzorientierte Faktoren wie der Wettstreit zwischen den Parteien und Interessengruppen sowie der Wettbewerb mit anderen Gemeinden sind laut Angaben der Exekutivmitglieder selten bis nie ausschlaggebend für Pro-

jekterfolge. Auch die Haltung der Medien ist offenbar unwichtig. Eine personelle Konstanz in der Gemeindeexekutive ist dem Erfolg einer Gemeinde eher zuträglich als personelle Wechsel. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die Exekutivmitglieder überzeugt sind, dass konsensorientierte, auf rationalen Erkenntnissen basierte Politik eher das Erreichen von Zielen ermöglicht als eine Bombenwurfstrategie. Zudem ist das Handeln aus einer Position der Stärke erfolgversprechender als das Handeln in der Krise.

Interessant gestaltet sich die Einschätzung der Exekutivmitglieder, wenn nach Sprachregion differenziert wird: Während die deutschsprachigen Gemeindeexekutiven die präzisen Vorabklärungen als wichtigsten Erfolgsfaktor nennen, wird als Top-Erfolgskriterium in der französischen und italienischen Schweiz eine gute Finanzlage erwähnt. Die Gemeindeexekutiven in der Deutschschweiz gehen also deutlich häufiger davon aus, dass es sich lohnt, präzise Vorabklärungen vorzunehmen als die Amtskollegen in der lateinischen Schweiz. Dasselbe gilt auch für Faktoren wie das Engagement der Exekutive, die Haltung der Bevölkerung und der Beizug von Beratern.

Nach Gemeindegrösse betrachtet, lässt sich feststellen, dass in den Kleinstgemeinden (weniger als 500 Einwohner) sowie in den grossen Gemeinden (10 000 und mehr Einwohner) das Engagement der Exekutive als wichtigster Erfolgsfaktor genannt wird, während bei den Exekutivmitgliedern der restlichen Grössenkategorien (500 bis 9999 Einwohner) die präzisen Vorabklärungen an erster Stelle stehen. Exekutiven grösserer Gemeinden sind von ihrer Gestaltungskraft und ihrem Einfluss deutlich überzeugter.

Unterschiede gibt es zwischen der Sichtweise von Gemeindepräsidien und den übrigen Exekutivmitgliedern. Präsidenten nennen häufiger Faktoren wie die eigene Intuition und ein unkonventionelles Vorgehen als ausschlaggebend für Projekterfolg. Die übrigen Exekutivmitglieder sehen öfters als die Gemeindepräsidenten den Beizug von Beratern als erfolgsrelevant an. Von Dorfkönigen zu sprechen, wäre zu pointiert, es lässt sich aber sicherlich von selbstbewussten Gemeindepräsidenten in der Schweiz sprechen.

Die FDP-Vertreter setzen mehr als andere Parteien auf eine gute Finanzlage sowie auf personelle Konstanz im Kollegium, der SVP sind präzise Vorabklärungen und detaillierte Regeln sowie auch die Haltung der Bevölkerung und die eigene Intuition wichtiger. Die SP nennt häufiger das Engagement in der Exekutive und die Haltung der Medien, für die CVP sind eine präzise Planung, die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und die Haltung des Kantons entscheidend. Es lässt sich vermuten, dass die SP auf die

Medien setzt, weil diese eher einmal auch eine kritische Sicht einnehmen und veränderungsbereit sind.

Bei der Betrachtung der Erfolgsfaktoren nach Geschlecht zeigt sich ein interessantes Bild: Die Frauen nennen Erfolgsfaktoren wie den Beizug von Beratern sowie die detaillierte Planung der Meilensteine deutlich häufiger als ihre Amtskollegen, die Männer hingegen erwähnen öfters als ihre Amtskolleginnen das Lernen aus Fehlern von anderen Gemeinden und den Erfolg durch den Wettbewerb zwischen Parteien und Interessengruppen.

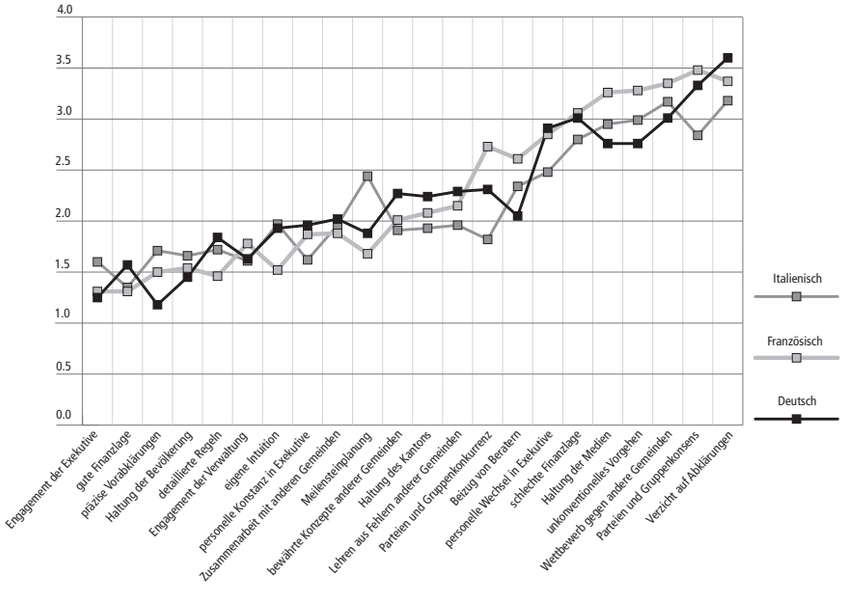
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Exekutivmitglieder laut ihrer Einschätzung durch das eigene Handeln viel dazu beitragen können, um gemeindeeigene Projekte erfolgreich zum Abschluss zu bringen. Spannend wäre zu untersuchen, ob die Exekutivmitglieder Misserfolge auch sich selber zuschreiben oder eher andere Faktoren verantwortlich machen würden. Häufig tendieren Führungskräfte dazu, primär den Erfolg sich selber zuzuschreiben. Dies ist aber im Gegensatz zu privaten Unternehmen für den langfristigen Erfolg einer Gemeinde selten ein Problem: Das abschliessende Urteil, ob die Gemeindepolitik erfolgreich war, fällen nämlich nicht die Exekutivmitglieder, sondern die Stimmberechtigten an der Urne, wenn sie einer Exekutive für eine weitere Legislatur das Vertrauen aussprechen oder entziehen.

Tabelle 6.11: Erfolgsfaktoren bei Gemeindeprojekten

	N	Mittelwert	Standard-abweichung
Präzise Vorabklärungen	7034	1.28	.575
Engagement der Exekutive	6922	1.29	.542
Haltung der Bevölkerung	6985	1.49	.631
Gute Finanzlage	7342	1.50	.809
Engagement der Verwaltung	6676	1.67	.808
Detaillierte Regeln	6406	1.73	.813
Eigene Intuition	6367	1.83	.836
Meilensteinplanung	6475	1.87	.852
Personelle Konstanz in Exekutive	6450	1.91	.876
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	6775	1.98	.730
Haltung des Kantons	6555	2.18	.802
Bewährte Konzepte anderer Gemeinden	6536	2.19	.760
Beizug von Beratern	6671	2.21	.890
Lehren aus Fehlern anderer Gemeinden	6544	2.23	.770
Parteien und Gruppenkonsens	6289	2.39	1.113
Personelle Wechsel in Exekutive	6350	2.86	.921
Unkonventionelles Vorgehen	6128	2.89	.903
Haltung der Medien	6436	2.89	.920
Schlechte Finanzlage	6044	3.00	.998
Wettbewerb gegen andere Gemeinden	6230	3.11	.798
Parteien und Gruppenkonkurrenz	6099	3.34	.761
Verzicht auf Abklärungen	5781	3.52	.727

Legende: 1=häufig, 2=gelegentlich, 3=selten, 4=nie

Abbildung 6.9: Erfolgsfaktoren bei Gemeindeprojekten: nach Sprachregion



Legende: 1= häufig, 2= gelegentlich, 3= selten, 4= nie
N (Min) = 5781, N (Max) = 7342

Autorenangaben:

Hans Geser ist ordentlicher Professor für Soziologie an der Universität Zürich. Seine Schwerpunkte sind neben der Arbeitssoziologie, Organisation und digitalen Medien die Gemeinde und Parteienforschung.

Urs Meuli ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Soziologischen Institut der Universität Zürich. Er leitet das Natiopnalfondsprojekt über die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden.

Andreas Ladner ist ordentlicher Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am IDHEAP in Lausanne. Zu seinen Spezialgebieten gehören die Gemeinde- und Parteienforschung.

Reto Steiner ist Professor für Betriebswirtschaftslehre am KPM der Universität Bern. Zu seinen Forschungsthemen gehören Gemeindeforschung, Organisation des Staates und staatliche Kommunikation.

Katja Horber Papazian ist ordentliche Professorin für Lokalpolitik am IDHEAP in Lausanne. Sie hat sich im Bereich Raumplanung und in Fragen kommunaler Interventionsmöglichkeiten auf überkommunale Ebenen spezialisiert.

Aufteilung der Beiträge auf die Autoren:

Hans Geser:
Vorwort und Einleitung Kap. 4.
Unterkapitel 1.2, 1.4, 2.3, 2.4, 2.5, 3.1, 3.2, 4.1, 4.3, 4.4, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1

Urs Meuli:
Einleitung Kapitel 1 und 3.
Unterkapitel: 1.1, 1.3, 1.5, 2.2, 2.7, 3.4, 3.5, 4.2, 5.6.

Andreas Ladner:
Einleitungen Kapitel 2 und 5.
Unterkapitel: 1.6, 2.1, 2.6, 3.3, 3.6, 4.5, 5.4, 5.5

Reto Steiner:
Einleitung Kapitel 6.
Unterkapitel: 6.2, 6.3, 6.4, 6.7.

Katja Horber-Papazian:
Unterkapitel: 6.5, 6.6