

Die verlorengegangene Attraktivität lokaler Politik

Zur Wahlbeteiligung in den Schweizer Gemeinden. Von **Andreas Ladner**

Die Bedeutung lokaler Wahlen ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen und hat gegenüber den nationalen Wahlen an Terrain eingebüsst.

Lokale Wahlen gelten in vielen Ländern als Wahlen zweitrangiger Bedeutung und kennen entsprechend tiefe Beteiligungswerte. Die Gemeinden hierzulande verfügen über eine weitreichende Autonomie und einen beachtlichen Handlungsspielraum, so dass es durchaus von Bedeutung ist, wer an der Spitze der Gemeinde steht. Zudem sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von vielen Entscheidungen auf lokaler Ebene direkt betroffen, was dem heutigen Partizipationsverhalten entgegenkommt. Dem steht allerdings entgegen, dass die zunehmende Mediatisierung der Politik das politische Interesse immer stärker auf die Auseinandersetzungen in Bern verlagert.

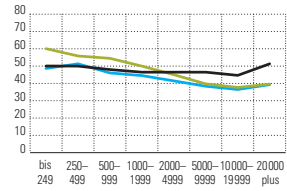
Beachtliche Diversität

Eine genaue Analyse der Wahlbeteiligung auf lokaler Ebene stösst in der föderalistischen Schweiz auf Hindernisse. Anders als bei nationalen und kantonalen Wahlen gibt es keine gesamt-schweizerischen Beteiligungs-Statistiken. Zudem bestehen zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede, was Zeitpunkt, Ort und Verfahren der Wahlen anbelangt, so dass der Vergleich mit den höheren politischen Ebenen erschwert wird. Und schliesslich hat man sich, da mehr als 80 Prozent der Gemeinden kein Gemeindeparlament kennen, auf

Durchschnittliche Wahlbeteiligung

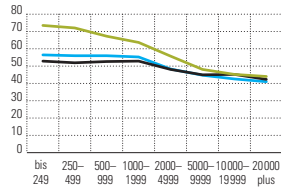
Angaben nach Gemeindegrösse

2009: Befragung bei 942 Gemeinden



QUELLE: IDEHEAP LAUSANNE

1988: Befragung bei 1743 Gemeinden



NZZ-INFOGRAFIK/Inf.

die Exekutivwahlen zu beschränken. Der einzige Weg zu landesweiten Werten führt über die Befragung der heute rund 2550 Gemeinden. Seit 1988 konnten dank der Zusammenarbeit verschiedener Universitätsinstitute und der Förderung des Schweizerischen Nationalfonds in regelmässigen Abständen solche Befragungen durchgeführt werden.

In der Regel werden die lokalen Exekutiven an der Urne gewählt. In rund 14 Prozent der Gemeinden, insbesondere in den Kantonen Graubünden und Bern, finden die Wahlen jedoch an der Gemeindeversammlung statt. Im Kanton Neuenburg besteht zudem noch immer die Möglichkeit, die Exekutive durch das Gemeindeparlament wählen zu lassen. Als Wahlverfahren dominiert das Majorverfahren. Ein Viertel der Gemeinden wählt jedoch die Exekutive nach dem Proporz, der neuen und kleineren Parteien einen Sitzgewinn erleichtert.

Umstrittene lokale Wahlen sind einerseits ein Indiz für Attraktivität und

Bedeutung der lokalen Ämter und andererseits ein Hinweis darauf, wie gross die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger ist, sich lokalpolitisch zu engagieren. Der politische Wettbewerb hält sich in den Schweizer Gemeinden in Grenzen: Erstens sind die Wahlen nur in etwas mehr als einem Fünftel der Gemeinden wirklich umstritten. Je grösser die Gemeinde, desto umstrittener die Wahlen. Zweitens stehen lediglich in rund der Hälfte der Gemeinden mehr Kandidierende als Sitze zur Verfügung. Besonders selten ist dies in den vielen kleinen Gemeinden der Fall. Drittens kommt es in rund 8 Prozent der Gemeinden zu stillen Wahlen, und in etwa jeder zwanzigsten Gemeinde wird eine Person gewählt, die gar nicht offiziell für das Amt kandidiert hat.

Weitere Gemeindefeatures, die zu mehr Wettbewerb bei Wahlen führen, sind die Zugehörigkeit zur italienisch- oder französischsprachigen Schweiz, das Proporzwahlverfahren sowie eine gewisse politische Heterogenität. Be-

sonders umstritten sind sie in den Kantonen Zug, Obwalden, Tessin und Solothurn, am wenigsten im Kanton Uri.

Beteiligungsrückgang

Angesichts der geringen Umstrittenheit lokaler Wahlen wäre zu erwarten, dass auch die Wahlbeteiligung tiefer liegt. Betrachtet man sämtliche Stimmberechtigten, so vermochten lokale Wahlen bis vor zehn Jahren noch mehr Personen zu einer Teilnahme zu bewegen, als dies bei den kantonalen und nationalen Wahlen der Fall war. Bei der letzten Erhebung 2009 beteiligten sich demgegenüber die Stimmberechtigten stärker an nationalen Wahlen. Die tiefsten Werte weisen konstant die kantonalen Wahlen auf. Offenbar ist gesamthaft gesehen die Bedeutung der lokalen Wahlen nicht nur zurückgegangen, sondern sie hat vor allem auch gegenüber den nationalen Wahlen an Terrain eingebüsst.

Noch vor zwanzig Jahren wiesen praktisch sämtliche Gemeindegrössen-Kategorien die höchsten durchschnittlichen Beteiligungswerte auf lokaler Ebene aus. Im Jahr 2009 finden sich nur noch in Kategorien bis zu 2000 Einwohnern höhere Werte für die lokale Ebene. Der Rückgang der Beteiligung in den kleinen Gemeinden geht zumindest zum Teil einher mit der im Vergleich zu früher geringeren Umstrittenheit der lokalen Wahlen. Dennoch erstaunt es, dass in kleinen Gemeinden die Beteiligung immer noch höher ist als in grösseren Gemeinden, obschon dort die Wahlen weniger umstritten sind. Möglicherweise ist es die geringere Distanz zu den Kandidierenden, die sich positiv auf die Beteiligung auswirkt. Die Einwohnerin-

nen und Einwohner honorieren damit die politische Arbeit ihrer Exekutive. Auffallend ist weiter, dass die Wahlbeteiligung vor allem in Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern wieder ansteigt. Hier dürften sich die härter gewordenen politischen Auseinandersetzungen mobilisierend auswirken.

Die Wahlbeteiligung liegt ferner höher, wenn die Exekutive an der Urne und nicht in der Gemeindeversammlung und überdies nach dem Proporzwahlverfahren gewählt wird. Besonders hoch ist die durchschnittliche Beteiligung an lokalen Wahlen im Tessin und im Wallis.

Entpolitisierung lokal

Lokale Wahlen waren in der Schweiz also lange Zeit keine Wahlen zweitrangiger Bedeutung, im Gegenteil. In jüngster Zeit haben sie jedoch – vor allem in den kleinen Gemeinden und in der Westschweiz – ihren grossen Bedeutungsvorsprung eingebüsst. Angesichts der geringen Umstrittenheit der lokalen Wahlen in den kleinen Gemeinden sind die Beteiligungswerte zwar immer noch verhältnismässig hoch, es muss aber von einer Entpolitisierung der lokalen Politik ausgegangen werden. Gleichzeitig gewinnt die Wahlbeteiligung an nationalen Wahlen an Bedeutung, was die These von einer Verlagerung des politischen Interesses und einer Nationalisierung der Politik unterstützt.

Andreas Ladner ist Professor am Institut für öffentliche Verwaltung an der Universität Lausanne (IDHEAP). Er ist Autor der Studie «Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988–2009», Cahier de l'IDHEAP 263/2011.

Personalnot in der Gemeindepolitik

Exekutivämter auf kommunaler Ebene sind schwierig zu besetzen. Von **Urs Meuli** und **Hans Geser**

Die Gemeinden haben Probleme, politische Ämter zu besetzen. Das Milizsystem und die hohen Anforderungen für Exekutivmandate beschränken die Rekrutierungsmöglichkeiten auf ein schrumpfendes lokales Milieu.

Seit in der nationalen Politik die neue Zeitrechnung Einzug gehalten hat, permanenter Wahlkampf und forcierte Personalisierung zum politischen Alltag zählen, wird die Gemeinde von vielen umso mehr als Hort bürgernahe Basisdemokratie hochgehalten. Doch gerade das kommunalpolitische System hat in letzter Zeit empfindliche Risse bekommen. Denn schon seit einiger Zeit hat die Bereitschaft der Bürgerinnen stark nachgelassen, sich ehrenamtlich für die Belange ihrer Gemeinde zu engagieren. Darum fällt es der Mehrheit der Gemeinden ausserordentlich schwer, genügend Kandidaten für die Besetzung der Exekutive zu finden.

Kampfwahlen seltener

Entsprechend ereignislos verlaufen die Exekutivwahlen. Vor allem in den kleinen Gemeinden bilden Kampfwahlen die Ausnahme, landesweit musste sich nur jedes siebte amtierende Exekutivmitglied bei seiner ersten Wahl gegen ernsthafte Konkurrenz durchsetzen. Es verwundert nicht, dass die Beteiligung an Gemeindevahlen drastisch abgenommen hat (vgl. Artikel oben).

Die Ursachen für die Probleme in der lokalen Politik sind vielfältig. Zu denken ist an die Individualisierung der Gesellschaft, die zu einem Bedeutungsverlust traditioneller Institutionen, wie sie auch die dörfliche Gemeinschaft darstellt, geführt hat. Das in den Vordergrund getretene Individuum bevorzugt selbstgewählte und zeitlich befristete soziale Beziehungen, meidet dagegen langfristige Bindungen und wird

durch eine gewisse Organisationsmüdigkeit charakterisiert. Gefragt ist kurzfristiger und flexibler Einsatz für die eigenen Interessen, die Belange der Gemeinde treten eher in den Hintergrund.

Die Einheit von Berufsleben und Dorfpolitik existiert nicht mehr. Einerseits muss der Einzelne heute mehr in seine berufliche Karriere investieren, da bleibt meistens keine Zeit mehr für ein Gemeindeamt. Andererseits wenden sich immer mehr Wirtschaftsbetriebe von der Gemeinde ab, weil sie sich in überregionalen oder internationalen Märkten bewähren müssen. Lokalpolitisches Engagement ihrer Angestellten wird deshalb nicht gefördert, oft auch nicht gerne gesehen.

Dazu ist die fortschreitende Urbanisierung der Schweizer Bevölkerung von einer Abwanderung gut ausgebildeter Bevölkerungsschichten aus den ländlichen Gebieten in die Agglomerationen und Kernstädte begleitet. Dies hat eine dramatische Ausdünnung von Oberschichten, den Lieferanten von lokalpolitischem Personal in den zahlreichen kleinen und mittelgrossen Landgemeinden, zur Folge. Und schliesslich kann die Gemeindepolitik,

bedingt durch den Fokus der politischen Öffentlichkeit auf die nationale Ebene, nur noch in Ausnahmefällen das öffentliche Interesse auf sich ziehen.

Deshalb konzentrieren die Parteien ihre spärlichen finanziellen und personellen Mittel immer mehr auf die nationale Politik und verlieren die Gemeinden und ihre Lokalsektionen aus den Augen. Überhaupt zählen die lokalen Parteien zu den grossen Verlierern dieser gesellschaftlichen Veränderungen. In den letzten 25 Jahren ist ihr Mitgliederbestand um mehr als ein Viertel geschrumpft, und sie haben rund ein Drittel ihrer Aktiven verloren.

Zunehmend Parteilose

Viele Lokalsektionen sind verschwunden, andere existieren nur noch als Briefkastenadresse. Eine Folge davon ist, dass sie ihre grosse Dominanz in den Gemeindeexekutiven verpielt haben. Dadurch hat sich die Zahl der Parteilosen seit Ende der achtziger Jahre verdoppelt, und heute ist fast schon jeder zweite Gemeinderat parteilos.

Man hätte annehmen können, dass sich der anhaltende Kandidatenmangel

und die Krise der Parteien als Chance für untervertretere soziale Gruppen erweisen könnten – für die Frauen, die Jungen oder Repräsentanten links der politischen Mitte.

Dies ist in der Praxis aber nicht geschehen, der Aufschwung der Parteilosen hat das sozioökonomische und politische Profil der Exekutivmitglieder praktisch nicht verändert. Auch unter den Parteilosen ist der überwiegende Teil der Gemeinderäte männlich, hat Familie, ist zwischen 45 und 65 Jahre alt und wohnt schon lange in der Gemeinde. Er verfügt über eine Tertiär-Ausbildung, ist voll erwerbstätig, gehört an seinem Arbeitsplatz mindestens dem mittleren Kader an oder ist selbstständig und positioniert sich politisch im Mitte-Rechts-Spektrum.

Die Probleme des lokalen politischen Systems haben also nicht zu einer heterogeneren Vertretung in den Exekutiven geführt. Im Gegenteil begrenzen das Milizsystem und die sehr hohen fachlichen Anforderungen – ein Exekutivmandat in einer mittelgrossen Gemeinde kann heute mit einer Führungsposition in einem mittleren Betrieb verglichen werden – die Kandidatenauswahl auf ein schrumpfendes traditionelles lokales Milieu, dessen Repräsentanten fachlich zu einer Exekutivfähigkeit befähigt sind und sich gleichzeitig aufgrund ihrer beruflichen und familiären Situation das Amt leisten können.

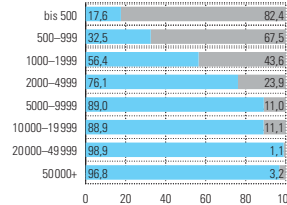
Dazu passt der Befund, dass die Schlüsselressorts Präsidium und Finanzen überwiegend in den Händen bürgerlicher Männer mit einer hohen Berufsstellung sind, die in der Exekutive zu den Erfahreneren gehören. Frauen und junge Politiker dagegen sind überdurchschnittlich oft im Sozial- und Bildungsbereich, im Gesundheits-, Kultur- oder Sport/Freizeitressort anzutreffen.

Urs Meuli ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Soziologischen Institut der Universität Zürich, **Hans Geser** ist ordentlicher Professor für Soziologie an der Universität Zürich.

Parteivertreter und Parteilose in Gemeindeexekutiven

Anteile in den Gemeindeexekutiven

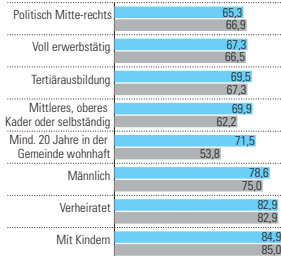
Angaben nach Gemeindegrösse, in Prozent



In Gemeinden bis 1000 Einwohner sind im Mittel nur gut 30 Prozent der Exekutivmitglieder auch Mitglied einer Partei. Mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden gehören dieser Kategorie an. QUELLE: UNIVERSITÄT ZÜRICH

Persönliche Profile lokaler Exekutivmitglieder

Angaben in Prozent



NZZ-INFOGRAFIK/Inf.

Gemeinden unter der Lupe

Studie zu kommunalen Exekutiven

Martin Senti · Die Schweiz zeichnet sich mit ihren gut 2500 Gemeinden nach wie vor durch eine sehr kleinräumige politische und soziale Struktur aus. Die Kommunalpolitik baut notgedrungen auf ein breites neben- und ehrenamtliches Engagement. Das Milizsystem stösst allerdings an seine Grenzen, wie eine neue Publikation zu den Exekutivmitgliedern in Schweizer Gemeinden zum Ausdruck bringt. Wachsende Anforderungen in kommunalen Ämtern kollidieren mit individualisierten Lebensstilen. Parteien leiden unter Mitgliederschwund und verlieren an Einfluss. Kommunale Ämter können häufig



Hans Geser, Urs Meuli, Andreas Ladner, Reto Steiner, Katia Horber-Papagian: Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung. Rüegger-Verlag, Glarus/Chur 2011. Fr. 28.–

nur noch mit grosser Not besetzt werden, und in den Gemeindeexekutiven dominieren mittlerweile die Parteilosen. Gemeindeforscher aus Zürich, Bern und Lausanne haben auf Grundlage der Befragung von rund 8000 kommunalen Exekutivmitgliedern – davon etwa 1600 Gemeindepräsidenten – ein detailliertes soziodemografisches und politisches Bild des Schweizer Gemeindelebens gezeichnet. Themen sind die Herkunft der Amtsträger, ihre politische Verortung, typische Karrieremuster, Arbeitsbelastung und konkrete Einflussmöglichkeiten. Das Buch geht ferner auf gegenwärtige Reformbestrebungen in den Kommunen ein – von der Informatisierung über die kommunale Zusammenarbeit bis hin zu Gemeindefusionen – und bietet insgesamt einen wertvollen Einblick in eine kleinräumige politische Welt, deren Zukunft ungewiss ist.