

LOKALE POLITIK UND DER EINFLUSS LOKALPOLITISCHER AKTEURE

Andreas Ladner

Soziologisches Institut der Universität Zürich*

Der Stellenwert lokaler Politik ist in der Schweiz ausgesprochen gross. Dies liegt vor allem in der bedeutenden Rolle der Gemeinden im hierarchischen Staatsaufbau, in ihrer weitreichenden Autonomie und ihrer Finanzhoheit begründet. Bestätigt wird dies durch den grossen Anteil der Ausgaben der öffentlichen Hand, der durch die Gemeinden getätigt wird sowie durch die nicht unbedeutende Zahl der durch die Gemeinden angestellten Personen. In wichtigen Themenbereichen wie Umwelt, Verkehr und Energie, Unterricht, soziale Wohlfahrt, Kultur, Erholung und Sport sind die Gemeinden massgebend engagiert oder gar federführend. Allein schon damit ist für genügend Stoff in lokalpolitischen Auseinandersetzungen gesorgt.

Zahlreich sind jedoch auch heute noch die auf Vorurteilen und Verallgemeinerungen beruhenden Aussagen über den „wahren“ Charakter lokaler Politik. Für die einen ist Lokalpolitik reine Sachpolitik, bar jeglicher ideologischer Hintergründe, während andere in ihr eine Chance zur Realisierung genuiner basisdemokratischer Selbstverwaltungsbestrebungen sehen. Ausgehend von einigen klärenden Worten über die spezifischen Eigenheiten der Politik auf kommunaler Ebene und ihrer aktuellen Bedeutung soll in diesem Aufsatz gezeigt werden, dass nur in einer sehr verkürzten Form von *der* Lokalpolitik als solcher gesprochen werden kann. Anhand der wichtigsten Akteure lokaler Politik lassen sich drei Gruppen von Gemeinden bestimmen, in denen die politischen Auseinandersetzungen ganz unterschiedlich strukturiert sind.

1. Charakteristiken lokaler Politik

Eine häufig getroffene Grundannahme bei der Erforschung lokaler Gemeinschaften betrifft die „Kleinheit des Lokalen“ (Bassand und Perrinjaquet, 1986, 202). Weil Gemeinden, bedingt durch ihre geringere Grösse, einen übersichtlichen und homogenen Eindruck machen, wird davon ausgegangen, dass sie auch leichter zu erforschen sind. Dies muss nicht immer der Fall sein. Verwandtschaftliche Beziehungen und persönliche Animositäten haben die Ten-

* Wertvolle Hinweise für diesen Artikel verdanke ich Urs Meuli und Roland Schaller.

denz, bestehende Interessen zu überlagern und können zu äusserst komplexen und nur sehr schwer erkennbaren Konfliktstrukturen führen.¹

Das Erforschen lokaler Politik erweist sich vielmehr als schwieriges Unterfangen. Im Gegensatz zur Bundesebene, und mit Einschränkungen auch zur kantonalen Ebene, ist nur wenig systematisches Grundlagenwissen vorhanden, und es gilt, sich mit einer ungleich grösseren Zahl von politischen Systemen und einer Vielzahl lokaler Gegebenheiten auseinanderzusetzen. Verstärkt wird dies durch die föderalistische Gesetzgebung, welche den Gemeinden zusätzlich unterschiedliche Rahmenbedingungen setzt (Ladner, 1991a, 52 ff.). Erschwerend wirkt sich zudem auch aus, dass die über 3000 Gemeinden in der Schweiz, in deren Bestand nie in staatsplanerischer, vereinheitlichender Weise eingegriffen wurde, alles andere als homogene und leicht miteinander vergleichbare politische Einheiten bilden.

Vor allem die Grössenunterschiede zwischen den Gemeinden, aber auch die sozio-ökonomischen Strukturunterschiede und die verschiedenartigen politischen Systeme verunmöglichen es nahezu, von „der Lokalpolitik“ schlechthin zu sprechen. Die Gemeinde als kleine Dorfgemeinschaft mit ihren engen Vernetzungen des politischen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens steht der Stadtgemeinde mit einem ausdifferenzierten Interessenvermittlungssystem gegenüber. Entsprechend entsteht auch in der Forschung ein Graben zwischen der „Stadtforschung“ und der „Kleingemeindeforschung“ (Linder, 1980, 17).

Dessen ungeachtet werden immer wieder charakteristische Eigenschaften lokaler Politik aufgeführt, welche diese substantiell oder zumindest graduell von der Politik auf höherer Ebene unterscheiden sollen. Als wichtiger Bereich entpuppt sich dabei die Vorstellung von einem harmonischeren Politikmuster kleinerer politischer Systeme. Eng damit verknüpft ist das Insistieren auf die Sachbezogenheit lokalpolitischer Entscheidungen, bei denen ideologische Momente und Parteipolitik keinen Platz zu haben scheinen. Und schliesslich gibt es auch gute Gründe, lokalpolitische Entscheide als besonders sensibel und dem sozialen Wandel unmittelbar ausgesetzt aufzufassen. Die Gemeinde als intermediäre Organisation sieht sich an vorderster Front mit wandelnden und gegebenenfalls wachsenden Ansprüchen von Seiten der Bürgerschaft wie auch von Seiten des Staates konfrontiert.

1.1 Lokalpolitik im Zeichen der Konsensdemokratie

Wie Lijphart (1977) anhand von Nationalstaaten belegt, neigen kleine politische Systeme dazu, der Konsensdemokratie den Vorzug zu geben. In Europa

¹ Vgl. z. B. die Untersuchung von Windisch (1980) über die Walliser Gemeinde „Chermignon“.

sind es vor allem die Länder Schweiz, Belgien, Holland, welche die Konsens- oder Konkordanzdemokratie bevorzugen (vgl. Lijphart, 1977, 65). Auf die politischen Gemeinden angewandt, drängt sich zumindest aus dieser Perspektive eine auf Konsens und Konkordanz ausgerichtete Demokratieform geradezu auf.

Je näher und intensiver das Zusammenleben und je unmittelbarer und direkter die Betroffenheit von Entscheidungen, desto grösser wird das Bedürfnis, die Regierungsverantwortung möglichst breit abzustützen. Das Konkurrenzmodell mit Regierungs- und Oppositionspartei wird ersetzt durch ein Konkordanzmodell, in dem die wichtigsten Kräfte mehr oder weniger, gemäss ihrem Rückhalt in der Bevölkerung, in der Exekutive vertreten sind. Erreicht wird dies entweder durch das Proporzwahlverfahren, welches bei Exekutivwahlen in knapp 30 Prozent der Schweizer Gemeinden zum Einsatz kommt, oder durch den weit häufigeren freiwilligen Proporz, bei dem die Mehrheitsparteien darauf verzichten, möglichst alle Sitze selbst zu besetzen.²

In Kombination mit einer Mehrparteienregierung und dem Proporzverfahren gilt es noch weitere Verfahrensweisen zu erwähnen, die sich in kleinen und vor allem heterogenen Gesellschaften zur Regulierung von Konflikten anbieten.³ Es sind dies beispielsweise das Zugeständnis von wechselseitigen Veto-Rechten, wie dies mit dem Referendumsrecht und teilweise auch mit dem Antrag auf Urnenabstimmung zum Ausdruck kommt, das gezielte Entpolitisieren von Problemen und Konflikten, das sich an der Zuschreibung des Sachcharakters lokalpolitischer Entscheidungen verdeutlichen lässt, der Abschluss von Kompromissen sowie Konzessionen der stärkeren Konfliktgruppe, die ebenso zu den Charakteristiken helvetischer Politik gehören.

Da Gemeinden im allgemeinen bevölkerungsmässig homogener zusammengesetzt sind als die umfassenderen übergeordneten politischen Ebenen, entspringen aus der Argumentation von Lijphart auch Gründe, die gegen ein Konsenssystem sprechen. Während die Konsensdemokratie die angemessene Organisationsform pluraler, d. h. kulturell und politisch fragmentierter Gesellschaften ist, bevorzugen homogene Gesellschaften die Mehrheitsdemokratie (Lijphart, 1977, 22 f.). Tatsächlich gibt es auch in der Schweiz eine kleine Zahl von Gemeinden, in denen aufgrund ihrer Grösse und der homogenen Bevölkerungsstruktur lediglich eine einzige Partei in der Exekutive vertreten

2 Beim freiwilligen Proporz behalten sich die Mehrheitsparteien immer noch die Möglichkeit vor, die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten der „Oppositionspartei“ zu beeinflussen. Für kritische Gedanken über das Majorwahlverfahren mit freiwilligem Proporz, vgl. Ladner (1993).

3 Vgl. dazu Nordlinger, Eric 1981. Conflict Regulation in Divided Societies. New Haven, Mass. S. 21 ff. (zit. nach Gabriel 1991).

ist, sei dies zusammen mit Parteilosen (ca. 10% aller Gemeinden) oder als einzige Partei (ca 4% aller Gemeinden).⁴

Insgesamt dominieren aber – analog zu den Regierungen in Bund und Kantonen – Mehrparteienexekutiven. In rund drei Viertel der Exekutiven sind mindestens zwei Parteien vertreten. In etwa 40 Prozent der Gemeinden sind es drei Parteien und mehr.

Im Gegensatz zu den höheren politischen Ebenen sind in den kommunalen Exekutiven die bürgerlichen Parteien deutlich stärker vertreten,⁵ was nicht zuletzt auch die ideologische Distanz zwischen den Exekutivmitgliedern vermindert. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, dass auch die Konflikthäufigkeit abnehmen muss. So lässt sich beispielsweise zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen einer bürgerlichen Partei und der SP in der Regel besser funktioniert als zwischen zwei bürgerlichen Parteien (vgl. Ladner, 1991a, 145).

1.2 Sachpolitik oder Parteipolitik?

Lokalpolitik – vor allem in kleineren Gemeinden – wird vielfach als völlig unpolitisch beschrieben. In Analogie zur Begründung des Konkordanzmodells wird etwa auf das Bedürfnis nach sozialer Harmonie (Holtmann, 1990, 11), das Fehlen politischer Parteien bzw. distinktiver parteipolitischer Richtlinien sowie die vielfach spezifischen, sachbezogenen Einzelfallentscheidungen hingewiesen, welche die Politik „auf dem Lande“ entpolitisieren, während sich im Gegensatz dazu in den Städten und den grossen Gemeinden die politischen Verhältnisse kaum von der „grossen“ Politik unterscheiden.

Zumindest was das Fehlen politischer Parteien betrifft, widerlegen empirische Untersuchungen für die Schweiz diese Behauptungen. Allen voran die vier Bundesratsparteien verfügen über ein sehr feingliedriges Netz von lokalen Parteisektionen, welches teilweise selbst kleinste Gemeinden zu erfassen vermag (vgl. Ladner 1991a). In rund 70 Prozent der mehrheitlich sehr kleinen politischen Gemeinden sind heute Ortsparteien organisiert. Auch was die programmatische Orientierung der Lokalparteien betrifft, so sind Anstrengungen vorhanden, längerfristige Perspektiven zu entwickeln. Rund die Hälfte der Ortsparteien verfügt über ein eigenes Aktions- oder Parteiprogramm. Von diesen wiederum erachten etwa zwei Drittel ein solches Programm als wichtig für die konkrete Parteiarbeit (vgl. Geser/Ladner/Schaller/Ballmer-Cao, 1994). Die

4 Am häufigsten findet sich die SVP, gefolgt von der CVP und der FDP, in dieser komfortablen Situation.

5 FDP, CVP und SVP stellen zusammen über 60 Prozent der kommunalen Exekutivvertreter, die SP dagegen lediglich 10 Prozent.

Ortsparteien unterscheiden sich zudem durchaus entlang zentraler politischer Dimensionen und in ihrer Einstellung zu konkreten politischen Sachfragen.

Die Meinung, dass es sich bei Lokalpolitik um reine Sachpolitik handelt, frei von jeglicher Ideologie, wird in neueren Arbeiten immer stärker in Zweifel gezogen.⁶ Holtmann (1990, 11) kritisiert beispielsweise zu recht, dass mit der Vorstellung von den nicht-politisierten Sachentscheidungen politische Einflussinteressen ausgeblendet werden, die auch auf kommunaler Ebene handfest vorhanden und allgegenwärtig sind. Tatsächlich sind bei lokalpolitischen Entscheidungen vielfach konkrete Interessen tangiert und die direkte Betroffenheit ist häufig grösser als bei überlokalen Entscheidungen (zum Beispiel bei der Zonenplanung oder bei Verkehrsfragen). Die Frage stellt sich allenfalls, wie weit es sich dabei um kollektive Interessen handelt. Es liegt auf der Hand, dass die Parteipolitisierung in dem Grade zunimmt, in dem sich Interessen in politischen Parteien organisieren lassen und Interessenkonflikte entlang von Parteigrenzen entstehen.

Die Einschätzung des Politikgehalts lokaler Entscheidungen ist zudem – wie sich auch empirisch belegen lässt – nicht unabhängig von der ideologischen Orientierung des Betrachters. So stimmen vor allem die Lokalparteipräsidenten der bürgerlichen Parteien der Aussage zu, dass es sich bei Gemeindeangelegenheiten in der Regel um unpolitische Sachfragen handle, bei denen es darum gehe, eine sachgerechte Lösung zu finden (vgl. Geser/Ladner/Schaller/Ballmer-Cao, 1994). Die Annahme liegt nahe, dass bei den bürgerlichen Parteien, die sich ideologisch nicht allzu stark voneinander unterscheiden, die Mitgliedschaft eher vom historischen Kontext und von der politischen Kultur sowie von persönlichen Sympathien und weniger von politischen Motiven bestimmt wird. Grösser und weniger leicht zu überwinden ist der Graben zwischen der SP und dem bürgerlichen Lager. Dies ist mit der Minoritätsposition der SP in den Gemeinden und der grösseren Distanz zu den anderen Parteien zu begründen. Zudem entspricht es dem „linken“ Politikverständnis, den Begriff des „Politischen“ breiter zu fassen und Entscheidungen verstärkt auf ihre gesellschaftspolitischen Implikationen zu hinterfragen.

6 Kritik an der Vorstellung von Lokalpolitik als reiner Sachpolitik findet sich beispielsweise in: Holtmann (1990, 1), Holtmann (1992, 13), Wimmer (1989, 11), Schäfer und Stricker (1989, 48) Ladner (1991a, 213), Schaller (1993).

1.3 Politisierung des Lokalen – Politisierung der Lokalpolitik

Ein weiteres Charakteristikum lokaler Politik erwächst aus den Gemeindeaufgaben und ihrer Entwicklung.⁷ Auch wenn von Seiten der Gemeinden vielfach der Verlust von Autonomie und das Anwachsen von reinen Vollzugstätigkeiten beklagt wird, so gibt es verschiedene Anzeichen, die darauf hindeuten, dass den lokalpolitischen Entscheidungen heute eine grössere Bedeutung zukommt und sie stärker politisiert sind als in früheren Jahren.

Mit dem Anwachsen von Vollzugsaufgaben geht nicht zwangsläufig ein Schwinden der Handlungsspielräume einher. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass mit Vollzugsproblemen teilweise eine Politisierung des Lokalen von den höheren Ebenen in die Gemeinden hineingetragen wird. Politikverflechtung fördert mitunter auch die Politisierung der Lokalpolitik (Holtmann, 1992, 16). Vor allem dann, wenn den Gemeinden – wie beispielsweise bei der Raumplanung – neue, konfliktive Entscheidungen übertragen werden.

Politisierung wird aber auch von den höheren politischen Ebenen in die Gemeinden hineingetragen, indem die Gemeinden durch ihren Standort von überkommunalen Projekten (Nationalstrassen, Bahn, Entsorgung) betroffen werden. So gaben 1988 beispielsweise rund ein Viertel der Gemeinden an, dass von kantonaler oder nationaler Ebene Probleme an die Gemeinde herangetragen wurden, die das politische Leben in der Gemeinde entscheidend beeinflusst haben.

Eine Politisierung des Lokalen erwächst demgegenüber auch aus den Gemeinden. Verantwortlich dafür ist nicht zuletzt das Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, ihre unmittelbare Lebensumwelt selbst mitzugestalten. In rund vier von zehn Gemeinden haben in den letzten 10 Jahren gemeindeeigene Projekte (Kläranlagen, Einkaufszentren, Schulhäuser, Ortsbildgestaltung) zu grösseren politischen Auseinandersetzungen geführt, die die politische Diskussion über längere Zeit geprägt haben.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass der Themenbereich lokalpolitischer Auseinandersetzungen in den letzten 30 Jahren stetig gewachsen ist. Heute beschränken sich die Gemeinden in ihren Tätigkeiten immer weniger auf Infrastrukturaufgaben (Einwohnerkontrolle, Wasser, Abwasser, Kehricht, Schulwesen usw.), sondern sind vermehrt mit Aufgaben befasst, die kaum mehr konsensual gelöst werden können, bei denen unterschiedliche Interessenstandpunkte und konfliktive Wertpräferenzen aufeinander treffen und für die es kaum mehr eindeutige, „objektiv“ richtige Lösungen gibt.

⁷ Zur Aufgabenentwicklung der Gemeinden seit den 70er Jahren, vgl. Schäfer/Stricker (1989, 46 f.).

Entscheidend zur Politisierung der Lokalpolitik haben vor allem auch Fragen des Umweltschutzes beigetragen. Vielfältig sind die umweltrelevanten Politikbereiche, in denen die Gemeinden engagiert sind (Abfall, Wasser, privater und öffentlicher Verkehr, Baupolitik usw.) und entsprechend gross und unmittelbar ist auch die Betroffenheit der Einwohnerinnen und Einwohner. Es lässt sich denn auch zeigen, dass die Gangart der Auseinandersetzungen vor allem bei Themen im Bereich „Umwelt“ in den letzten Jahren härter geworden ist. Steigender Problemdruck verstärkt generell den Handlungszwang für politische Akteure (Holtmann, 1992, 17).

Neben der bereits erwähnten Ausdifferenzierung der Gemeindetätigkeit kommen auch akute soziale Problemlagen auf die Gemeinden zu. Beispiele dafür sind die Unterbringung von Asylsuchenden, die Rückschiebung von Drogenabhängigen in die Gemeinden und die fürsorglichen Tätigkeiten für Arbeitslose und von der neuen Armut Betroffene. Und schliesslich gilt es auch die zur Zeit aktuell angespannte Finanzlage zu erwähnen, welche die politischen Fronten zusätzlich verhärtet.

2. Polity, Policies und Politics – drei Ansätze zur Charakterisierung lokaler Politik

Sollen spezifische Eigenheiten lokaler Politik erfasst und einerseits Gemeinden untereinander sowie andererseits im Verhältnis zur Politik auf übergeordneter politischer Ebene verglichen werden, so stehen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten der Charakterisierung offen. Im Vordergrund können dabei die Ausgestaltung der politischen Systeme (polity), die Politikinhalte (policies) oder die politischen Prozesse und die daran beteiligten politischen Akteure (politics) stehen.⁸

Polity-Ansatz: Auf der Basis von Gesetzen und ihren Ausführungsbestimmungen lassen sich Unterschiede zwischen den politischen Systemen auf Gemeindeebene und den Systemen auf höherer politischer Ebene bestimmen. Dabei fällt unter anderem auf, dass die Exekutive auf Bundesebene vom Parlament gewählt wird, während in den Kantonen und in den Gemeinden hierfür in der Regel das Volk zuständig ist.⁹ Weiter wird in der grossen Mehrheit der Gemeinden die Legislativfunktion von der Gemeindeversammlung übernommen. Lediglich etwa 16 Prozent der Gemeinden haben ein Gemeindeparlament.

⁸ Zu den Unterschieden zwischen Polity, Policies und Politics, vgl. Schneider (1991, 211 ff.) und Schmidt (1987, 185 ff.).

⁹ Einzige Ausnahme auf Gemeindeebene ist der Kanton Neuenburg, wo die kommunale Exekutive ebenfalls vom Parlament bestimmt wird.

Naheliegender wird damit eine Unterscheidung auf der Achse „direkte Demokratie – repräsentative Demokratie“. Auf höherer politischer Ebene wird ein grösserer Teil der Legislativaufgaben von gewählten Repräsentanten übernommen, während in den Gemeinden diese mehrheitlich direkt den Bürgerinnen und Bürgern zufallen. Generell sind die direkten Einfluss- und Interventionsmöglichkeiten in den Gemeinden grösser (vgl. Ladner 1991b).

Aber auch zwischen den Gemeinden bestehen relativ grosse Unterschiede. So ist etwa in der Westschweiz und im Tessin die Institution des Gemeindeparlaments wesentlich stärker verbreitet als in der Deutschschweiz, und in den Kantonen Neuenburg und Genf haben selbst die kleinen Gemeinden ein Gemeindeparlament. Die Ausgestaltung der Legislativfunktion, zusammen mit den Referendums- und Initiativkompetenzen sowie den entsprechenden Hürden und Möglichkeiten, Entscheide an der Urne der gesamten Stimmbürgerschaft zugänglich zu machen, würden es demzufolge ermöglichen, Gemeinden mit unterschiedlichen Demokratietypen zu unterscheiden, welche attributiv die Lokalpolitik charakterisieren. Das Erstellen einer umfassenden Typologie dürfte sich jedoch als relativ schwierig erweisen, da zum einen den Gemeinden sehr weitreichende Freiheiten in der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme zugestanden werden und zum anderen abgeklärt werden müsste, wie die einzelnen direktdemokratischen Teilnahmemöglichkeiten zu bewerten sind.

Policies-Ansatz: Im Vordergrund des Policies-Ansatzes stehen die kommunalen Aufgabenfelder. Darunter werden durch verbindliche Entscheidungen zu regelnde kommunale Handlungsfelder verstanden (Schneider 1991: 223). Leicht einzusehen ist dabei, dass sich die kommunalen Aufgaben von denjenigen höherer politischer Ebenen unterscheiden. So befasst sich der Bund beispielsweise mit der Landesverteidigung und der Aussenpolitik, Themenbereiche, welche die Gemeinden nicht beschäftigen, während die Gemeinden mit der Hygiene der Umwelt (Kehricht, Wasserversorgung) befasst sind. In gewissen Bereichen sind jedoch auch beide oder alle drei Ebenen aktiv, so etwa bei der Bildung, bei der sozialen Wohlfahrt und beim Verkehr. Bei den Politikfeldern gilt es zusätzlich zu unterscheiden, wie weit die untergeordneten Ebenen selbstbestimmend bzw. gesetzgebend tätig sind und wie weit sie lediglich vollziehend aktiv werden. Diesbezügliche Unterschiede zwischen den Gemeinden entstehen vor allem aufgrund der Grössenunterschiede und dem Zentrumscharakter einzelner Gemeinden. So stehen sich Gemeinden mit einem absoluten Minimum an Gemeindeaufgaben und solche mit hoch komplexen Aufgabenstrukturen gegenüber. Als distinktive Eigenschaften zusätzlich zum Umfang und der Breite der Aufgaben erweisen sich zudem die ins Auge gefassten Bewältigungsstrategien, die beispielsweise zwischen Milizsystem und Professionalisierung der Verwaltung, zwischen Kooperation mit anderen Gemeinden

(Zweckverbände) oder privatwirtschaftlicher Auslagerung von Aufgaben variieren können.

Politics-Ansatz: Eine dritte Möglichkeit zur Beschreibung lokaler Politik, die hier weiter verfolgt wird, fragt nach den in der Lokalpolitik aktiven politischen Akteuren und deren Einfluss. Ein solcher Ansatz fällt in den Politikwissenschaften in den Bereich der „Politics“. Wir beschäftigen uns mit der Politik im eigentlichen Sinne. Inwieweit unterscheiden sich die lokalpolitischen Akteure von den Akteuren auf höherer politischer Ebene und inwieweit unterscheiden sich Gemeinden hinsichtlich ihrer politischen Akteurstruktur voneinander. Eine Typologisierung der Lokalpolitik anhand der wichtigsten politischen Akteure ist in besonderem Masse geeignet, vorhandene Bilder über den „wahren“ Charakter lokaler Politik zu überprüfen. Eine solche Typologiesierung ist meines Wissen noch nie in einem vergleichbaren systematischen und umfassenden Umfang erstellt worden. Entsprechend haben die im folgenden vorgestellten Erkenntnisse provisorischen aber meines Erachtens dennoch wegweisenden Charakter.

3. Die lokalpolitischen Akteure und ihr Einfluss auf die Gemeindepolitik

Die Charakterisierung der Lokalpolitik über die an ihr beteiligten politischen Akteure setzt voraus, dass diese überhaupt einmal bekannt sind. Darüber, wer die Geschehnisse der Lokalpolitik bestimmt, herrscht eine beachtliche Uneinigkeit. Je nach politischem Standpunkt und persönlichen Erfahrungen, meist auf der Basis einiger weniger Gemeinden, sind es einmal die Vereine, ein anderes Mal der Gemeindepräsident, der Pfarrer oder neuerdings auch basisdemokratische Gruppierungen, welche in entscheidendem Masse die kommunale Politik prägen sollen. Auch wissenschaftliche Untersuchungen vermochten dem bis anhin wenig Klärendes beizufügen, konzentrierten sie sich doch – ähnlich wie die Medien – auf Fallbeispiele und besonders spektakuläre Einzelfälle und wurden der grossen Mehrheit der Gemeinden nicht gerecht.

Der hier eingeschlagene Weg zur Bestimmung der wichtigsten lokalpolitischen Akteure wird als Reputationsansatz bezeichnet.¹⁰ Anlässlich unserer 1988 in sämtlichen Schweizer Gemeinden durchgeführten Befragung wurde den Gemeindegliedern eine Liste von Akteuren mit einer Einflusssskala vor-

¹⁰ Weitere Ansätze, die zur Erforschung von Macht und Einfluss in den Gemeinden ihre Anwendung finden, sind der Positionsansatz und der Entscheidungsansatz. Sie sind jedoch für eine schriftliche Befragung in diesem Umfang weniger geeignet. Einen guten Überblick über die unterschiedlichen Ansätze und deren Herkunft und Verwendung gibt Drewe (1974). Vgl. auch Bassand (1980).

gelegt. Die Gemeindeschreiber erwiesen sich im allgemeinen als recht gut über die politischen Verhältnisse informiert. Wir sind allerdings gezwungen, auf ihre „Objektivität“ zu vertrauen und haben keine Möglichkeit, ihre Aussagen mit denen anderer Personen zu vergleichen.¹¹

Durchschnittlich am meisten Einfluss auf die Gemeindepolitik hat der Gemeinderat, gefolgt vom Gemeindepräsidenten und den Behördenmitgliedern (Tabelle 1). Auf dem vierten Platz rangieren die Stimmbürger und an fünfter Stelle die politischen Parteien, denen ein mittlerer Einfluss attestiert wird.

Die Parteien sind die wichtigsten kollektiven Akteure, die „von aussen“ auf das lokale politisch-administrative System Einfluss nehmen. Sie sind in den Augen unserer Informanten deutlich wichtiger als etwa die Vereine, denen nach gängigem (Vor-)Urteil eine führende Rolle in der Kommunalpolitik zugesprochen wird. Die Parteien sind auch bedeutend wichtiger als spontane Bürgergruppen, als organisierte Interessengruppen (Gewerbe, Bauern) oder als private Unternehmer und Honoratioren. Ihre Bedeutung steigert sich noch, wenn wir uns vor Augen halten, dass die grosse Mehrzahl der kommunalen Ämter von Parteivertretern eingenommen wird: Rund 80% der Exekutivmitglieder sind Angehörige politischer Parteien (vgl. Ladner, 1991a, 217).

Die in Tabelle 1 aufgeführten kommunalen Akteure sind allerdings nicht in allen Gemeinden in gleichem Masse anzutreffen. In jeder Gemeinde gibt es einen Gemeindepräsidenten, aber nicht alle Gemeinden verfügen über Parteien oder landwirtschaftliche Vereinigungen. Vor allem die Gemeindegrösse, aber auch bestimmte sozio-ökonomische Variablen (z. B. Beschäftigungsstruktur) sind für eine unterschiedliche Besetzung der kommunalpolitischen Bühne verantwortlich. Es ist also denkbar, dass durch die unterschiedliche Verbreitung der Akteure, aber auch durch den grossen Anteil kleiner Gemeinden in unserer Stichprobe der effektive Einfluss einzelner Akteurgruppen nicht adäquat abgebildet wurde. Dass wir nur einen geringen Einfluss von Bürger- und Quartiergruppen gefunden haben, könnte damit zusammenhängen, dass überhaupt nur in grösseren Gemeinden solche Gruppierungen anzutreffen sind. Denkbar – wenn auch nicht wahrscheinlich – wäre, dass dort die Bürgergruppen den Parteien an Einfluss in nichts nachstehen. Oder anders gesagt: Tabelle 1 gibt uns einen Überblick über die Bedeutung der verschiedenen Akteurgruppen in der

11 Dass den Antworten der Gemeindeschreiber durchaus Glauben geschenkt werden darf, hat ein kleiner Test gezeigt. Zur Kontrolle wählten wir zwei Akteurgruppen (Stimmbürger und private Unternehmer), denen eigentlich je nach politischer Einstellung unterschiedlich viel Macht zugeschrieben werden müsste, und verglichen die Antworten von Gemeindeschreibern unterschiedlicher Parteizugehörigkeit. Sowohl für den durchschnittlichen Einfluss der Stimmbürger auf die kommunale Politik wie auch für den der privaten Unternehmer liessen sich bei den Einschätzungen der Gemeindeschreiber aus den 4 Bundesratsparteien keine wesentlichen Unterschiede feststellen.

Tabelle 1
Einfluss verschiedener Akteurguppen auf die Lokalpolitik

	Prozentwerte								
	gibt es nicht*	kein Einfluss		mittlerer Einfluss			starker Einfluss		\bar{x}
		0	1	2	3	4	5	6	
Vereine	22	15	17	16	18	7	3	1	2.4
Parteien	20	9	8	8	18	14	14	9	3.4
Private Unternehmungen	27	35	21	8	5	2	1	0	1.4
Spont. Bürger-/Quartier- gruppen	24	14	19	18	16	6	2	1	2.2
Behördenmitglieder	9	5	4	8	20	19	20	14	4.3
Gemeindepräsident	7	4	4	6	21	19	23	17	4.6
Gemeinderat/Exekutive	6	2	2	4	15	19	29	23	5.1
Stimmbürger	9	4	7	12	24	17	14	14	4.1
Alteingesessene/Honora- toren	22	19	18	15	14	9	3	1	2.3
Gewerbe	20	21	21	16	14	6	2	1	2.1
Bauern	12	16	17	16	17	13	7	4	2.9
Presse	29	34	18	9	6	3	1	0	1.4
Kirche	21	42	21	8	5	2	1	0	1.4

N = 2264

* Bei den Items Behördenmitglieder, Gemeindepräsident, Gemeinderat/Exekutive und Stimmbürger ist die Antwort „gibt es nicht“ kaum plausibel. Hier ist anzunehmen, dass damit „kein Einfluss“ gemeint ist. Bei den restlichen Items ist nicht ganz klar zu trennen zwischen „gibt es nicht“ und „keinen Einfluss“. Wie damit umgegangen wird, hängt schlussendlich von der Fragestellung ab. Wenn wir nach Einflussmustern in den Gemeinden fragen, ist dies nicht weiter störend, denn es interessiert uns der wahrgenommene Einfluss und nicht das Vorhandensein (0 = 1). Würden wir das Schwergewicht auf die Bedeutung der einzelnen Akteure legen, so wäre es vertretbar, nur diejenigen Fälle einzubeziehen, in denen die einzelnen Akteure auch vorkommen (0 = missing).

Kommunalpolitik insgesamt, einzelne Akteure können aber in bestimmten Gemeindetypen bedeutend wichtiger sein. Differenzierter werden die Ergebnisse, wenn wir die Antworten nach der Gemeindegrösse aufschlüsseln.

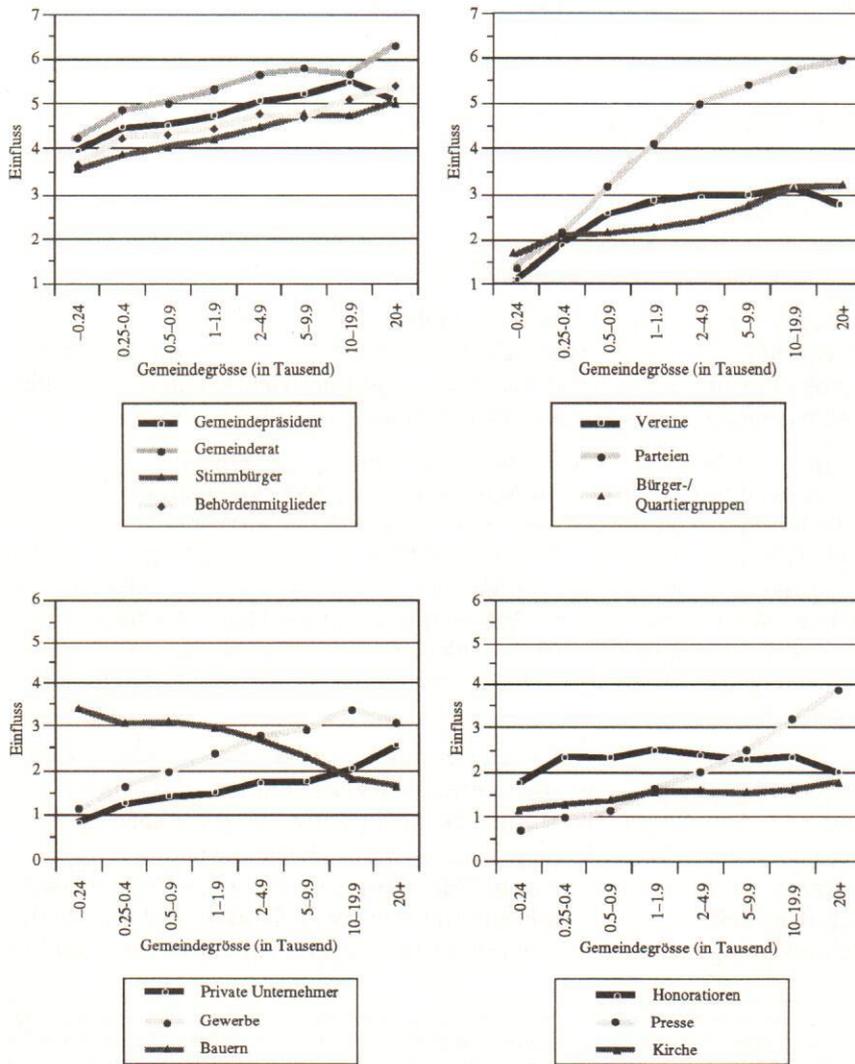
Den mit Abstand grössten Zuwachs an Einfluss mit steigender Gemeindegrösse erfahren die politischen Parteien (vgl. Abbildung 1). In Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern rücken sie in der „Einfluss-Rangliste“ auf den zweiten Platz vor, unmittelbar hinter die Gemeindeexekutive. Auffallend ist auch der Einflussgewinn der „vierten Gewalt“ im Staat, der Presse. Die Einflusssteigerung beim Gemeinderat, beim Gemeindepräsidenten, bei den Behördenmitgliedern und bei den Stimmbürgern verläuft bis zu einer Gemeindegrösse von 5000 Einwohnern parallel. Darüber treten kleinere „Störungen“ auf, die Tendenz ist aber immer noch zunehmend. Einzig der Gemeindepräsident erleidet in Gemeinden grösser als 20'000 Einwohnern einen markanten Bedeutungsverlust.

Das Gesamtbild der Einflussverteilung widerspricht der häufig bestehenden Vorstellung von der grösseren Macht des Gemeindepräsidenten oder der Gemeinderäte in kleinen Gemeinden. Zudem steht der Exekutive und dem Präsidenten in grösseren Gemeinden mit dem Parlament ein Kontrollorgan gegenüber, welches ihren Einfluss eigentlich schmälern sollte. Der wachsende Einflussgewinn der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger passt ebenso wenig ins Bild der lebhaften, direkten Demokratie in Kleingemeinden und den politisch apathischen Bürgerinnen und Bürgern in den Städten.

In grösseren Gemeinden verringert sich die Übersichtlichkeit praktischer Auseinandersetzungen und die Möglichkeit einer direkten politischen Partizipation. Dies führt zur Bildung von Gruppierungen, die vorgeben, die Interessen der Bürger und Bürgerinnen zu repräsentieren. Am erfolgreichsten scheinen dies die politischen Parteien zu tun. Ihre Bedeutung nimmt im Vergleich zu den Vereinen und den spontanen Bürgergruppen überdurchschnittlich stark zu. Die Bedeutung spontaner Bürger- und Quartiergruppen und Vereine in der Gemeindepolitik ist deutlich geringer. Mit zunehmender Gemeindegrösse nimmt das Einflussdefizit dieser Gruppen gegenüber den Lokalparteien zu. Oder anders ausgedrückt: Nur in den kleinen Gemeinden sind Bürger- und Quartiergruppen von vergleichbarer Bedeutung. Der geringe Unterschied bei der Betrachtung aller Gemeinden (Tabelle 1) rührt von der prozentualen Übervertretung der kleinen Gemeinden in der Schweiz her, in denen keine dieser Akteurgruppen Einfluss hat und die Unterschiede zwischen ihnen verschwindend klein sind.

Dass – mit Ausnahme der Bauern und der Honoratioren – der Einfluss sämtlicher Akteurgruppen mit zunehmender Gemeindegrösse als stärker veranschlagt wird, dürfte auf eine Sensibilisierung der Wahrnehmung von Macht-

Abbildung 1
Einfluss der verschiedenen Akteurguppen nach Gemeindegröße*



* Nach Angaben der Gemeindestatistik aus 2264 Gemeinden.

und Einflusstrukturen in grösseren und im allgemeinen politisierteren Kontexten zurückzuführen sein. Bei der Zuordnung des Einflusses handelt es sich also nicht um ein „Null-Summen-Spiel“, bei dem eine begrenzte Menge von Einfluss auf die verschiedenen Akteure verteilt wird. In grösseren Gemeinden üben alle Akteure zusammen mehr Einfluss aus als in kleinen Gemeinden.

4. Drei kommunale Einflussmuster

Die Annahme liegt nahe, dass es verschiedene charakteristische Typen von Gemeinden gibt, in denen unterschiedliche Akteure bzw. unterschiedliche Kombinationen von Akteuren einflussreich sind. Mit anderen Worten:

Gemeindespezifische Eigenheiten führen zur Herausbildung *charakteristischer Einflussmuster*. In Abhängigkeit von der Gemeindegrösse und der Beschäftigungsstruktur, aber auch von politisch-institutionellen und kulturellen Variablen sind typenartige Antwortmuster bzw. Einfluss-Strukturen zu erwarten.

Ein Verfahren, mit dem solche Antwortmuster auf verhältnismässig einfache Art und Weise bestimmt werden können, ist die Faktoranalyse.¹² Mit ihrer Hilfe lassen sich drei distinktive Einflussmuster (Faktoren) herauskristallisieren (vgl. Tabelle 2). Diese drei Faktoren erklären insgesamt rund 52% der in den Ausgangsvariablen enthaltenen Varianz. Das ist relativ viel und heisst mit anderen Worten, dass die drei Faktoren mehr als die Hälfte der Information, die in den 13 Ursprungsvariablen enthalten ist, zusammenfassen. Die relative Bedeutung der einzelnen Faktoren wird durch die Grössenverhältnisse der Eigenwerte angezeigt.

Das Antwort-Muster, welches sich im ersten und bedeutendsten Faktor niederschlägt, könnte man als „*interessen-segmentiertes Einflussmuster*“ bezeichnen. Auf diesem Faktor laden deutlich positiv: die politischen Parteien, Vereine, private Unternehmungen, das Gewerbe, die Presse und in geringerem Ausmass die Kirche und spontane Bürgergruppen. Der zweite Faktor lokalisiert den Einfluss beim Gemeindepräsidenten, beim Gemeinderat und bei den Behördenmitgliedern sowie als eventuelles Gegenstück dazu – aber deutlich

12 Statistisch gesprochen geht es bei der Faktoranalyse darum, die gemeinsame Varianz in den gemessenen Variablen durch einige wenige Faktoren zu repräsentieren. Bei den Faktoren handelt es sich nicht um gemessene, sondern um erschlossene oder latente Variablen, welche die in den Ausgangsvariablen enthaltene Information zusammenzufassen versuchen. Faktoren sind also statistische Konstrukte, denen man aufgrund der Konfiguration ihrer Korrelationen mit den Ausgangsvariablen – den sogenannten Faktorladungen – einen inhaltlichen bzw. theoretisch sinnvollen Namen zu geben versucht. Diese Namen sind immer mehr oder weniger willkürlich oder mehr oder weniger glücklich gewählt (vgl. Kriesi et al., 1985, 496).

Tabelle 2
Kommunale Einflussmuster (EM)*

	Faktor 1 (interessen- segmentiertes EM)	Faktor 2 (staats- zentriertes EM)	Faktor 3 (traditionell- agrarisches EM)
Vereine	.62	.14	.12
Parteien	.53	.35	-.51
Private Unternehmungen	.64	.03	.13
Gewerbe	.69	.21	.20
Presse	.73	.12	-.08
Kirche	.49	.06	.37
Spontane Bürger-/Quartiergruppen	.36	.22	.27
Behördenmitglieder	.11	.75	.06
Gemeindepräsident	.11	.82	.11
Gemeinderat/Exekutive	.12	.84	.02
Stimmbürger	.28	.46	.28
Alteingesessene/Honoratioren	.40	.23	.50
Bauern	.15	.12	.79
Eigenwerte	4.0	1.5	1.2
erklärte Varianz: 51.8%.			
Anteil erklärte Varianz:	31.0	11.6	9.2

* Rotated Factor Matrix, Missing = Listwise, N = 2264, Faktorladungen

schwächer – bei den Stimmbürgern. Ich schlage vor, dieses Antwort-Muster „*staats-zentriertes Einflussmuster*“ zu nennen. Akteure, welche beim dritten Faktor Einfluss auf die Gemeindepolitik ausüben, sind vor allem die Bauern und die Alteingesessenen, während die Parteien bedeutungslos sind. Hier drängt sich die Bezeichnung „*traditionell-agrarisches Einflussmuster*“ geradezu auf.

Drei unterschiedliche Einflussmuster, die je für rund ein Drittel der Gemeinden charakteristisch sind, prägen also die Kommunalpolitik in den Schweizer Gemeinden (vgl. Tabelle 3).¹³ In einer ersten Gruppe üben verschiedenste Interessen direkt oder indirekt über intermediäre Organisationen Einfluss auf die Kommu-

¹³ Die Gemeinden wurden aufgrund des grössten Faktorscores einem der drei Einflussmuster zugeordnet.

nalpolitik aus. Ein solches Einflussmuster entspricht am ehesten den Einfluss-Verhältnissen, wie sie auch auf höheren politischen Ebenen bestehen. In der zweiten Gruppe von Gemeinden bestimmen die Amtsträger die Geschicke der Gemeinde. Interessen scheinen sich hier nicht über einflussreiche externe Akteure zu manifestieren. Ein gewisses Gegengewicht zum politisch-institutionellen System stellen einzig die Stimmbürger dar. Eine letzte und auch grösste Gruppe von Gemeinden verfügt noch über traditionell-agrarische Einfluss-Strukturen. Bauern und Honoratioren sind hier die zentralen Akteure, daneben sind keine anderen Interessen von Bedeutung und auch der Einfluss der staatlichen Organe ist vernachlässigbar klein.

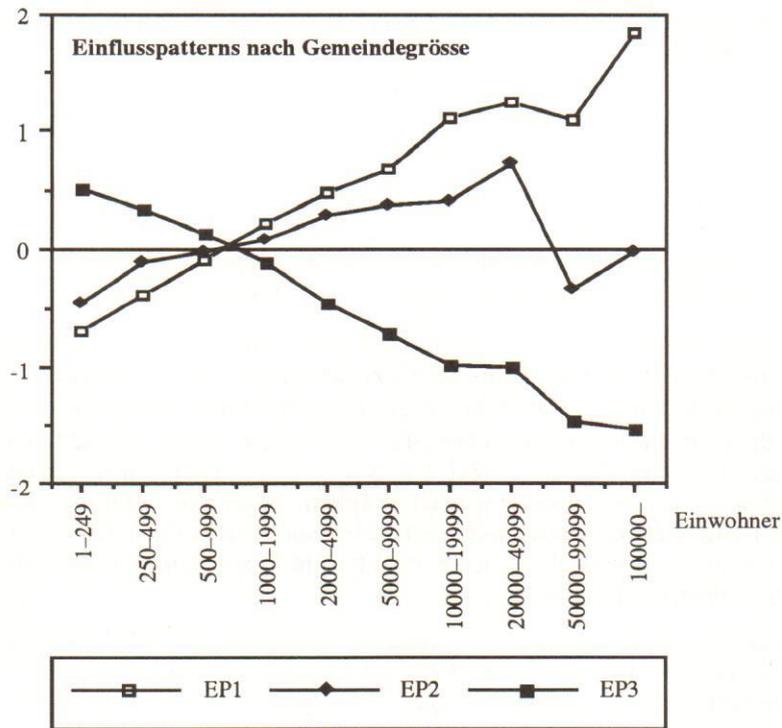
Anders sieht die Bedeutung der drei Einflussmuster aus, wenn wir die Zahl der von ihnen betroffenen Einwohner vergleichen. Auf dem Niveau der Bevölkerung verschiebt sich das Schwergewicht sehr deutlich zugunsten der Organisation von Interessen. Gegen 60 Prozent der Bevölkerung kennt auch in der Lokalpolitik ein Einflussmuster, wie es auf Kantons- und Bundesebene üblich ist.

Tabelle 3
Verbreitung und Bedeutung der Patterns

	Anzahl Gemeinden	Anteil Gemeinden	Ein- wohner	Anteil Bevölkerung
Interessen-segmentiertes Einflussmuster (EM1)	698	30.8	3 241 812	57.3
Staats-zentriertes Einfluss- muster (EM2)	757	33.4	1 928 780	34.1
Traditionell-agrarisches Einflussmuster (EM3)	809	35.7	482 353	8.5
Total	2264	100.0	5 652 945	100.0

Die unterschiedliche Bedeutung der drei Einflussmuster auf dem Niveau der Gemeinden und auf dem Niveau der Bevölkerung führt zum Schluss, dass die Gemeindegrösse einen starken Einfluss auf die dominierende Strukturierung der lokalpolitischen Auseinandersetzungen hat. In der Tat steigt mit zunehmender Gemeindegrösse die Bedeutung des „interessen-segmentierten“ Einflussmusters, während analog dazu das „traditionell-agrarische“ Muster an Bedeutung verliert (vgl. Abbildung 2). Das „staatszentrierte“ Einflussmuster verläuft gleichmässiger. Es findet seine stärkste Verbreitung in Gemeinden zwischen 5000

Abbildung 2
Gemeindegrösse und Einflussmuster (Factorscores)



Gemeindegrösse (%-Anteile)	interessen- segmentiertes EM (Faktor 1)	staats- zentriertes EM (Faktor 2)	traditionell- agrarisches EM (Faktor 3)	N = 2248
1-249	7.8	20.8	71.4	409
250-499	16.7	29.4	53.9	395
500-999	26.6	35.7	37.6	428
1000-1999	38.5	37.9	23.9	418
2000-4999	49.9	40.7	9.4	371
5000-9999	54.2	44.3	1.5	131
10'000-19'999	65.8	34.2		73
20'000 und mehr	69.6	30.4		23

und 10'000 Einwohnern. Hier sind die Medien und die politische Gruppierungen noch zu wenig gross, um einen grossen Einfluss auf die lokalpolitischen Entscheidungen zu nehmen, und bei den Behörden und politischen Gremien häufen sich Aufgaben und Kompetenzen, was ihre Bedeutung natürlich anhebt.

4.1 Einflussmuster und regionale Unterschiede

Bevor wir uns weiteren spezifischen Gemeindemerkmale zuwenden, die zur Herausbildung des einen oder anderen Patterns führen, sei hier ihre *geographische Verbreitung* kurz dargestellt. Bereits auf dem Niveau der Kantone können bestimmte Präferenzen festgestellt werden (vgl. Tabelle 4).

In den Kantonen der Innerschweiz (Ausnahme OW) dominiert das „interessen-segmentierte“ Einflussmuster, während in der Westschweiz (Ausnahme FR, VD) und im Tessin das „staats-zentrierte“ Einflussmuster im grössten Teil der Gemeinden die politischen Auseinandersetzungen strukturiert. In einer ganzen Reihe von Kantonen (ZH, BE, SO, AR, AG) sind in den Gemeinden alle drei Einflussmuster zu etwa gleichen Teilen anzutreffen. Nach einem „agrarisch-traditionellen“ Muster verlaufen die lokalpolitischen Auseinandersetzungen vor allem im Waadtland, in Graubünden, im Thurgau, im Kanton Fribourg und in Appenzell-Innerrhoden.

Differenzierter wird das Bild, wenn wir auf das Niveau der Bezirke gehen (Abbildung 3). Die kantonalen Unterschiede werden hier teilweise durch den Zentrum-Peripherie-Aspekt überlagert. Die drei Karten bilden die gemittelten Faktorwerte¹⁴ auf Bezirksebene¹⁵ ab.

Gut ersichtlich auf der ersten Karte ist, dass sich das *interessen-segmentierte Einflussmuster* auf Zentren und auf die Deutschschweiz konzentriert. Zürich und Umgebung, das Zürcher Oberland, Basel-Stadt und das Baselbiet, Aarau, praktisch die gesamte Innerschweiz, Thun, aber auch Teile des Kantons St. Gallen, das Rheintal, Werdenberg und die beiden Appenzell, das Sarganserland sowie das Prättigau und Davos weisen besonders hohe Faktorwerte auf. Weit weniger verbreitet ist das Pattern in der Westschweiz. Hier verfügen nur Neuenburg und der Bezirk La Vallée über besonders hohe Werte. Erstaunlicherweise fehlt Genf und Lausanne. Im Wallis dominieren segmentierte Interessen im mittleren Teil (Sion, Sierre und Brig).

¹⁴ Bei den Faktorscores handelt es sich um die Ausprägungen der einzelnen Gemeinden auf den verschiedenen, neu gebildeten Faktor-Variablen.

¹⁵ Eine Darstellung auf Gemeinde-Ebene ist nicht möglich, da wir nur in 75% der Schweizer Gemeinden über Information zur Einfluss-Struktur verfügen. Leichte Verzerrungen einzelner Mittelwerte sind nicht ganz auszuschliessen.

Tabelle 4
Kantone und Einflussmuster (Prozentanteile)

Kanton	interessen- segmentiertes EM (Faktor 1)	staats- zentriertes EM (Faktor 2)	traditionell- agrarisches EM (Faktor 3)	N = 2264
Zürich	38.0	36.7	25.3	158
Bern	31.4	35.9	32.6	334
Luzern	52.3	31.4	16.3	86
Uri	41.2	17.6	41.2	17
Schwyz	46.2	19.2	34.6	26
Obwalden	28.6	57.1	14.3	7
Nidwalden	54.5	18.2	27.3	11
Glarus	15.4	46.2	38.5	26
Zug	55.6	44.4	0.0	9
Freiburg	15.0	33.5	51.5	167
Solothurn	39.4	39.4	21.2	104
Basel-Stadt	66.7	33.3	0.0	3
Basel-Land	33.3	23.3	43.3	60
Schaffhausen	25.8	29.0	45.2	31
Appenzell Ausser- rhoden	35.3	29.4	35.3	17
Appenzell Inner- rhoden	50.0	0.0	50.0	6
St. Gallen	60.5	25.0	14.5	76
Graubünden	18.0	15.3	66.7	150
Aargau	36.6	35.7	27.7	213
Thurgau	25.2	21.5	53.3	107
Tessin	33.7	51.3	15.0	187
Waadt	12.8	21.6	65.6	218
Wallis	43.0	43.9	13.2	114
Neuenburg	21.3	48.9	29.8	47
Genf	20.8	50.0	29.2	24
Jura	21.2	40.9	37.9	66

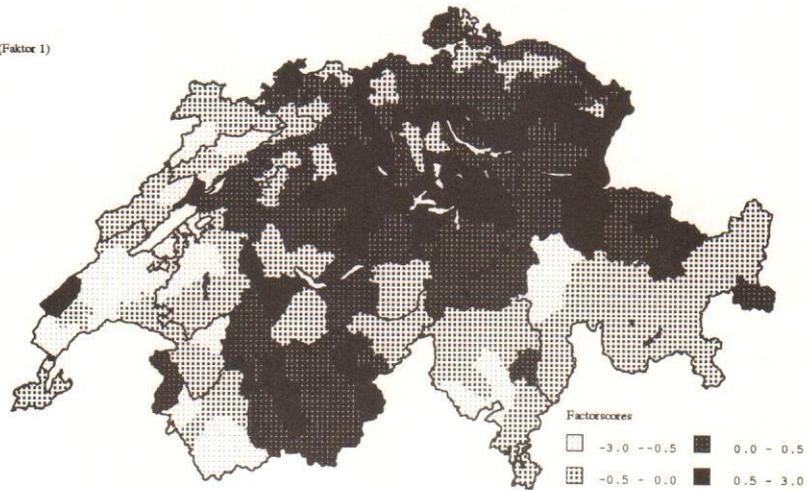
Hervorhebungen: 40 Prozent und mehr Gemeinden

Das *staats-zentrierte Einflussmuster* ist nicht so ausgeprägt und erreicht nur in ein paar wenigen Regionen Spitzenwerte. Die Karte zeigt, dass dieses Muster besonders in der Westschweiz eine Alternative zum interessen-segmentierten Pattern darstellt. Hohe Werte weisen Genf, Nyon, Lausanne, Vevey und auch

Abbildung 3
Regionale Verbreitung der drei Einflussmuster auf Bezirksniveau

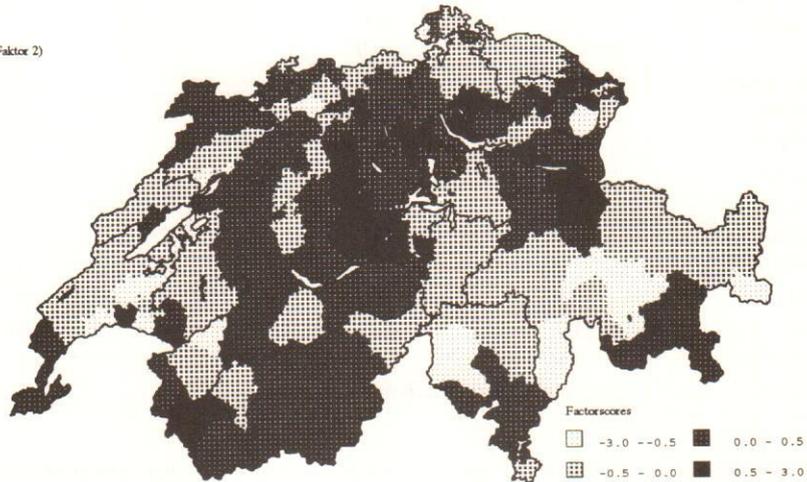
Interessen-segmentiertes Einflussmuster

(Faktor 1)



Staats-zentriertes Einflussmuster

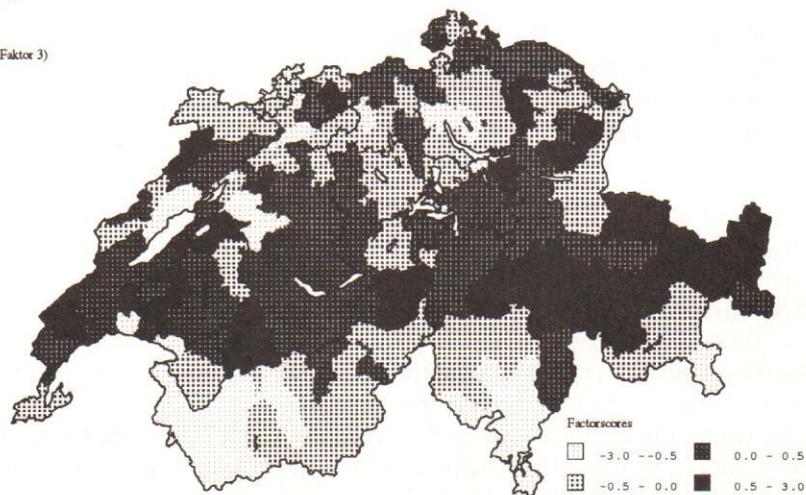
(Faktor 2)



Fortsetzung der Abbildung auf der folgenden Seite.

Agrarisches Einflussmuster

(Faktor 3)



Programmpaket VCPLOT, Geographisches Institut der Universität Zürich

Martigny auf. Es macht den Anschein, als ob die kommunalen politischen Systeme in der Westschweiz weniger auf die Vermittlung von Interessen durch intermediäre Organisationen ausgerichtet sind, sondern vom Aufeinandertreffen von lokalen Behörden mit Bürgerinnen und Bürgern bestimmt werden. In der Deutschschweiz ist ein solches Pattern besonders ausgeprägt in Obwalden, im Sarnerland, im Entlebuch, im Freiamt und im Knonauer Amt, am Pfannenstiel, in einem Teil des Zürcher Oberlands, in einigen Bezirken der Kantone St. Gallen (Sarganserland) und Appenzell AR. Auch im Oberengadin und im Tessin sind die kommunalen Exekutiven und die Behörden besonders einflussreich.

Das *traditionell-agrarische Einflussmuster* schliesslich dominiert in weiten Gebieten des Kantons Graubünden, in Appenzell AI, im Toggenburg, in Bezirken des Thurgaus, in Teilen von Schwyz, im Oberen Baselbiet, im Berner Oberland Ost, im Oberen Simmental, den Freibergen, in Murten und in Gebieten des Waadtlandes. Bezeichnenderweise erscheinen hier die grossen Agglomerationen auf der Karte als weisse Flecken.

4.2 Gemeindemerkmale und Einflussmuster

Welches sind die *charakteristischen Gemeindemerkmale*, die mit den drei Faktoren korrelieren, oder mit anderen Worten: in welchen Gemeindetypen dominiert welches *Einflussmuster*. Zur Beantwortung dieser Fragen werden die partiellen Korrelationskoeffizienten zwischen den einzelnen Patterns und den Gemeindemerkmalen (vgl. Tabelle 5) herangezogen. Kontrolliert wird die Gemeindegrösse, die sich vorangehend als besonders wichtige Einflussgrösse erwiesen hat.

Am deutlichsten hinsichtlich spezifischer Merkmale unterscheiden sich Gemeinden, die ein interessen-segmentiertes Einflussmuster haben und Gemeinden mit einem traditionell-agrarischen Einflussmuster. Erstere zeichnen sich durch einen hohen Anteil an Beschäftigten im Industriesektor, einen grösseren Anteil an Angestellten und einen geringen Anteil an Beschäftigten im Agrarsektor aus, in letzteren dominieren Selbständigerwerbende und Beschäftigte in der Landwirtschaft. Ein interessen-segmentiertes Einflussmuster geht ebenso einher mit einem gewissen Reichtum der Gemeinde, während bei einem traditionell-agrarischen Muster der Anteil an Personen mit hoher Bildung und der Anteil Wegpendler tiefer ist. Vor allem das interessen-segmentierte, aber auch das traditionell-agrarische Muster findet sich eher in der Deutschschweiz, und letzteres steht zudem in einem positiven Zusammenhang mit dem Anteil Protestanten in der Gemeinde. Aufgrund der Strukturmerkmale unterscheiden die beiden Muster ziemlich eindeutig zwischen industrialisierten und tertiären Zentren und der ländlichen Peripherie.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch bei den politischen Variablen. Bei einem interessen-segmentierten Einflussmuster sorgt eine relativ grosse Gemeindeexekutive für ausreichende Partizipationsmöglichkeiten der verschiedenen Interessengruppen. Es existieren deutlich mehr Lokalparteien und andere Gruppierungen, die Kandidaten für die Exekutivämter aufstellen. Gemeindevahlen werden als Parteiwahlen wahrgenommen und der Politisierungsgrad der Gemeinde kann als hoch bezeichnet werden. In den Gemeinden mit einem traditionell-agrarischen Einflussmuster wird die Exekutive vielfach noch in der Gemeindeversammlung gewählt, es gibt keine organisierten politischen Gruppierungen, Exekutivmitglieder sind häufig parteilos und die Beteiligung an der Gemeindeversammlung ist deutlich grösser. In diesen Gemeinden dominiert – so kann geschlossen werden – die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern an den politischen Geschäften, während sich in Gemeinden mit einem interessen-segmentierten Einflussmuster Formen der repräsentativen, stellvertretenden Interessenwahrnehmung bemerkbar machen.

Tabelle 5
Gemeindemerkmale und Einflussmuster (partielle Korrelationskoeffizienten)

Kontrollvariable = Gemeindegrösse	interessenseg- mentiertes EM (Faktor 1)	staats- zentriertes EM (Faktor 2)	traditionell- agrarisches EM (Faktor 3)	N =
Ant. Beschäftigte im Agrarsektor	-.27	-.20	.41	2201
Ant. Beschäftigte im Industriesektor	.24	.15	-.21	2245
Anteil Selbständige	-.26	-.19	.40	2200
Anteil Arbeiter	.17	.10	-.20	2200
Anteil Angestellte	.17	.13	-.33	2200
Anteil leitende Angestellte	.10		-.15	2201
Ant. Personen mit hoher Bildung			-.15	2200
Aufkommen direkte Bundessteuer	.13	.10	-.21	2201
Pendleranteil			-.16	2201
Anteil Protestanten			.20	2201
deutschsprachige Gemeinden	.29	.10	.12	2245
französischsprachige Gemeinden	-.28			
Grösse der Exekutive	.18	.12	-.15	2241
Wahlort Exekutive: Gemeindevers.			.26	2237
Wahlverfahren Exekutive: Proporz			-.30	2194
Gemeindeparlament nein			-.28	2237
Anzahl Parteien	.28	.20	-.43	2245
Anzahl zusätzlicher Gruppierungen	.14		-.13	2245
Politisierungsgrad	.32	.16		2245
Gemeindewahlen sind Parteiwahlen	.18	.11	-.44	2210
Besuch Gemeindeversammlung	-.30	-.23	.26	1784
Teilnahme an Gemeindewahlen	-.12		-.12	2143
Teilnahme an Kantonsratswahlen			-.13	2099
Teilnahme an Nationalratswahlen			-.10	2123
Parteilose in der Exekutive	-.15		.31	2146

In der Tabelle sind nur die Korrelations-Koeffizienten von .10 und grösser aufgeführt. Für sie alle gilt $p = .000$.

Beim staats-zentrierten Einflussmuster verlaufen die Zusammenhänge allesamt in die gleiche Richtung wie beim interessen-segmentierten Einflussmuster. Sie sind jedoch durchs Band weg weniger ausgeprägt. Es handelt sich dabei, wie wir bereits festgehalten haben, vor allem um Gemeinden mittlerer Grösse, die zwar von ihrer Struktur her in vielem den Gemeinden mit einem interessen-segmentierten Einflussmuster gleichen, bei denen es aber bei einem tieferen Politisierungsgrad und einer grösseren direkten politischen Partizipation nicht oder noch nicht zur Herausbildung eines bedeutenden und aktiven Interessenvermittlungssystems mit organisierten Gruppierungen gekommen ist. Es ist anzunehmen, dass es vor allem diese Gemeinden sind, welche für die Vorstellung von einer relativ unspektakulären und sachorientierten Lokalpolitik verantwortlich sind.

5. Zusammenfassung

Ist Lokalkpolitik reine Sachpolitik bar jeglicher ideologischer Motive, ist die Gemeinde der geeignete Ort für die Realisierung basisdemokratischer Selbstverwaltungbedürfnisse? Bestimmen Honoratioren, Alteingesessene oder mächtige Unternehmer die Geschicke einer Gemeinde, oder sind es die Vereine oder die politische Parteien, welche lokalpolitische Entscheidungen nachhaltig beeinflussen? Zahlreich sind die unterschiedlichen Vorstellungen vom „wahren“ Charakter lokaler Politik.

Ausgehend von der unterschiedlichen Bedeutung verschiedener politischer Akteure in den einzelnen Gemeinden macht es in der Tat wenig Sinn, von *der* Lokalpolitik als solcher zu sprechen. Es gibt mindestens drei verschiedene idealtypische Lokalpolitik-Muster, die für jeweils rund ein Drittel der Gemeinden charakteristisch sind.

Ein erstes Muster lässt sich mit der Politik auf höherer politischer Ebene vergleichen. Von Bedeutung sind organisierte kollektive Akteure, allen voran die politischen Parteien. Die lokalpolitischen Auseinandersetzungen in diesen Gemeinden sind stark politisiert, wengleich sich die Einwohner nicht in besonderem Masse direkt beteiligen und durch bestehende Gruppierungen repräsentieren lassen. Bei den Gemeinden handelt es sich vorwiegend um Städte, Zentrums- und Agglomerationsgemeinden mit hohen Angestelltenanteilen und deutlich mehr Beschäftigten im Industriesektor. Geographisch liegt das Schwergewicht vor allem in der Deutschschweiz. Interessant zu wissen ist zudem, dass für gegen 60 Prozent der Bevölkerung das lokalpolitische Geschehen nach diesem Muster strukturiert wird.

Das Gegenstück dazu findet sich in den peripheren, ländlichen Gemeinden. Hier hat das Bild von der direkten Beteiligung der Gemeindeglieder sowie den einflussreichen Bauern und Honoratioren noch eine gewisse Berechtigung. Die Gemeinden sind vielfach zu klein und bevölkerungsmässig zu homogen, als dass sich eine kollektive Organisation von Interessen aufdrängen würde. Ein grosser Anteil der Bewohner ist in der Landwirtschaft tätig bzw. selbständigerwerbend. Nur wenige Einwohner haben ihren Arbeitsplatz ausserhalb der Gemeinde. Die Mitglieder der Exekutive gehören häufig keiner Partei an. Gemeinden, in denen die Lokalpolitik nach diesem Muster verläuft, umfassen jedoch lediglich knapp 10 Prozent der Bevölkerung.

Ein drittes Einflussmuster gibt denjenigen recht, welche Lokalpolitik vor allem als Sachpolitik darstellen, bei der den Parteien nur eine geringe Bedeutung zukommt. Einflussreich sind der Gemeindepräsident und die Vertreter in der Exekutive und den verschiedenen Behörden und Gremien. Das Gegengewicht dazu bilden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, welche sich aber nicht durch eine ausgesprochen intensive Teilnahme an den politischen Entscheidungen auszeichnen. Es handelt sich in der Regel um mittelgrosse, jedoch nicht ausgesprochen landwirtschaftlich geprägte Gemeinden, in denen rund ein Drittel der Einwohner lebt.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bassand Michel und Roger Perrinjaquet (1986), La politique locale, in: *Handbuch politisches System der Schweiz*, Bd. 3. Bern: Haupt.
- Bassand Michel (1980), Problemes et tendances de la recherche sur la politique locale, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 1980.
- Drewe Paul (1974), Lokale Machtstrukturen: alte Kontroversen, neue Ansätze, in: Atteslander, Peter und Bernd Hamm, Hrsg., *Materialien zur Siedlungssoziologie*, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Heinelt Hubert und Hellmut Wollmann, Hrsg. (1991): *Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Berlin: Birkhäuser.
- Gabriel Oscar W. (1991), Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie: Eine empirische Analyse am Beispiel von 49 Städten in Rheinland-Pfalz, in: Oberndörfer Dieter und Karl Schmitt, Hrsg. (1991), *Parteien und regionale Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Geser Hans, Andreas Ladner, Roland Schaller und Than-Huyen Ballmer-Cao (1994), *Die Schweizer Lokalparteien*, Zürich: Seismo.
- Holtmann Everhard (1990), Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25/90.
- Holtmann Everhard (1992), Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 22–23/92.
- Kriesi Hanspeter et al. (1985), *Bewegung in der Schweizer Politik*. Fallstudien zu politischen Mobilisierungsprozessen in der Schweiz, Frankfurt: Campus.

- Ladner Andreas, (1990), Perspektiven politischer Parteien und die Parteien auf kommunaler Ebene, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politischen Wissenschaft* 1990.
- Ladner, Andreas (1991a), *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz, Zürich: Seismo.
- Ladner, Andreas (1991b), Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 1991.
- Ladner Andreas (1993), Majorz oder Proporz – klare Verhältnisse oder Integration von Minderheiten? Die Wahl der kommunalen Exekutiven, in: *Schweizer Monatshefte* 73, Jg. Heft 2, Feb. 1993.
- Lijphart Arend (1977), Language, Religion, Class and Party Choice: Belgium, Canada, Switzerland and South Africa Compared, in: Rose, Richard, Ed., *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, Londen: Sage.
- Lijphart Arend (1984), *Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Linder Wolf (1980), Zur Einführung: Kommunalpolitik im Spiegel Schweizerischer und Deutscher Literatur, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 20.
- Oberndörfer Dieter und Karl Schmitt, Hrsg. (1991), *Parteien und regionale Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schäfer Roland und Hans-Joachim Stricker (1989), Die Aufgaben der Gemeinden und ihre Entwicklung, in: Gabriel Oscar W., Hrsg., *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, München: Minerva.
- Schaller Roland (1994), Politische Orientierungen zwischen Ökonomie und Ökologie, in: Geser Hans, Andreas Ladner, Roland Schaller und Than-Huyen Ballmer-Cao, *Die Schweizer Lokalparteien*, Zürich: Seismo.
- Schmidt, Manfred (1987), Vergleichende Policy-Forschung: In: Berg-Schlosser Dirk und Ferdinand Müller-Rommel, Hrsg., *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen: Leske + Budrich (UTB).
- Schneider Herbert (1991), *Kommunalpolitik auf dem Lande*, Beiträge zur Kommunalwissenschaft 35, München: Minerva.
- Wimmer Georg (1989), *Parteien in der Kommunalpolitik*. Der Tiroler Arbeitsbund, Wien: Braumüller.
- Windisch Uli (1976), *Luttes de clans et luttes de classes*, Chermignon, la politique au village, Eds. l'Age d'homme.
- Windisch Uli (1980), Mythes et réalités de la politique locale, in: *Annuaire Suisse de Science politique*, S. 135–149.

Adresse des Verfassers:

Dr. Andreas Ladner
 Soziologisches Institut, Universität Zürich
 Rämistr. 69, CH-8001 Zürich