

SOCIOLOGY IN SWITZERLAND

Schweizer Gemeindestudien

Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell?

Hans Geser

Zürich, Sept. 2007

Zusammenfassung

In der Schweiz hat sich dank der kleinräumigen kommunalen Struktur eine mit dem Bürokratieprinzip stark kontrastierende Form der Milizverwaltung erhalten, die eine breite Partizipation der Bevölkerung an politischen Exekutivaufgaben sichert und gerade auch unter modernen gesellschaftlichen Bedingungen vielfältige Funktionen (z. B. für die primäre Sozialisation politisch Aktiver, für die Mobilisierung von Expertise und für die Legitimation von Entscheidungen) erfüllt. Andererseits wird heute die Rekrutierung der Milizämter schwieriger, und es werden zunehmend individuelle und organisatorische Leistungsgrenzen sichtbar, die vielfältige Reformmassnahmen erzwingen.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Bestandesbedingungen	2
3. Funktionen der Milizverwaltung	4
3.1. Ermöglichung breiter Partizipation	4
3.2. Selektion- und Sozialisation für politische Rollen	4
3.3. Legitimation von Entscheidungen	4
3.4. Einbezug vielfältiger Expertise aus der Berufswelt	5
3.5. Gewinne an organisatorischer Flexibilität	6
4. Aktuelle Anpassungsprobleme und Leistungsgrenzen des Milizsystems	6
4.1. Grenzen der Rekrutierung und zeitlichen Abkömmlichkeit	6
4.2. Grenzen der Qualifikation und Leistungskapazitäten	7
4.3. Organisatorische Leistungsgrenzen	8
5. Lösungsansätze und Zukunftsperspektiven	9
Literatur	11

Bibliographische Zitation:

Geser Hans: Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell?. In: Sociology in Switzerland: Schweizer Gemeindestudien. Zürich, September 2007. http://socio.ch/gem/t_hgeser11.pdf

1. Einleitung

Die Schweizer Demokratie ist im internationalen Vergleich nicht allein deshalb einzigartig, weil sie ihre Bevölkerung so häufig zu Wahlen und Abstimmungen ruft. Noch ungewöhnlicher ist vielmehr, wie viele Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit erhalten, sich in unzähligen Exekutivgremien und Kommissionen ehrenamtlich an der konkreten Ausführung der Politik (vor allem auf kommunaler Ebene) mitzubeteiligen - und damit bedeutsame Aufgaben zu erfüllen, die in anderen Ländern einer kleinen Elite von Berufspolitikern und professionellen Verwaltungsbeamten überlassen bleibt.

Während die direktdemokratische Mitwirkung an der Gesetzgebung heute als durchaus zukunftsfähiges Modell betrachtet wird (das z. B. auch in Kalifornien verbreitet ist und selbst innerhalb der EU zunehmend Sympathien findet), erscheint die Milizverwaltung bereits seit Max Weber (zu Beginn des 20. Jh.) als Relikt längst vergangener germanisch-genossenschaftlicher Selbstorganisation, das keine Chance hat, mit der Professionalität und Zuverlässigkeit einer bürokratischen Berufsverwaltung zu konkurrieren.

Nachdem diese zugegebenermassen traditionsreichen Strukturen aber ein weiteres Jahrhundert munter überdauert haben und sich auch heute - trotz unbestreitbarer Nachteile und Stresssymptome - keineswegs aufzulösen scheinen, muss vorurteilsfrei gefragt werden,

- a) welche Bestandesbedingungen heute noch für Ihren Weiterbestand verantwortlich sind;
- b) welche Funktionen sie im politischen System erfüllen;
- c) wie ihre Überlebenschancen im Lichte moderner Entwicklungen in Politik, Recht und Gesellschaft einzuschätzen sind.

2. Bestandesbedingungen

Die strukturelle Hauptursache für die Schweizer Milizverwaltung liegt darin, dass sie unmittelbar verknüpft ist mit unserem dezentralen föderalistischen System. Anders als beispielsweise in Skandinavien, wo kommunale Einheiten unter 20 000 Einwohnern kaum mehr existieren, hat die Schweiz eine äusserst kleinräumig gegliederte Struktur von momentan 2008) ca. 2750 Gemeinden beibehalten, von denen 30% unter 500 und 50% weniger als 1000 Einwohner zählen, und nur gut 4% die Stadtschwelle von 10000 Ew. überschreiten. Vom kleinsten Dorf im Verzascatal bis zur Stadt Zürich besitzen alle diese Gemeinden den gleichen staats- und verwaltungsrechtlichen Status: so dass sie grundsätzlich verpflichtet sind, ungeachtet der astronomischen Unterschiede in ihren personellen, finanziellen und organisatorischen Ressourcen dasselbe Bündel von Leistungen zu erbringen. Dies bedeutet, dass selbst kleine Gemeinden mit 100 Einwohner im Gemeindevorstand, Schulrat, der Rechnungsprüfungskommission und anderen obligatorischen Gremien durchschnittlich mindestens 20 öffentliche Ämter zu besetzen haben, während bei 500 Ew. ca. 40 und bei 5000 Ew. nur unwesentlich mehr (ca. 55) Ämter rekrutiert werden müssen.

Rechnet man zu den ca. 16'000 Gemeindevorstandssitzen all die Schulpflegen, Kirchenpflegen, Sozialbehörden und anderen selbständigen Kommissionen hinzu, darf man davon ausgehen, dass zu jedem Zeitpunkt ca. 40'000 Bürgerinnen und Bürger an exekutiven politischen Entscheidungen mitbeteiligt sind, während weitere 110'000 in unselbständigen Beratungs- und Verwaltungskommissionen ihre Pflichten erfüllen. Zumindest von Gemeinderäten und Schulpflegern wird ohne weiteres erwartet, dass sie in seiner Freizeit ein Pensum erledigen, das zwanzig, dreissig oder noch mehr Stellenprozenten entspricht.

Obwohl in einigen Kantonen (z. B. Tessin, Luzern und Glarus) neuerdings erstaunliche Trends zu Gemeindefusionen wirksam geworden sind, dürfte sich diese Situation in den kommenden 20-30 Jahren nicht wesentlich verändern. In unseren eigenen Forschungen zeigt sich diese hohe Akzeptanz des Status quo beispielsweise darin, dass im Jahre 2005 immer noch 53% (!) aller Gemeindeschreiber *nicht* der Meinung waren, dass es (unter dem Gesichtspunkt administrativer Rationalität) eine "sinnvolle minimale Gemeindegrösse" gebe, und die übrigen diese Limite im Durchschnitt äusserst tief (bei ca. 3000 Ew.) ansetzen.

In denselben Analysen zeigt sich auch, dass nur eine Minderheit der Gemeinden in Gemeindefusionen einen sinnvollen Weg zur Verbesserung ihrer Verwaltungskapazität erblickt, während die übrigen ausreichende Möglichkeiten sehen, ihre Probleme durch Intensivierung interkommunaler Kooperation oder durch vermehrte Zusammenarbeit mit privaten Leistungsanbietern zu verringern (Ladner 2003).

Müssen sich kleine Gemeinden wegen ihrer beschränkten Finanzmittel auf eine sehr kleine Berufsverwaltung (höchstens einen Schreiber und Finanzverwalter) beschränken, so werden sie wegen ihrer geringen Rekrutierungsbasis auch daran gehindert, einen umfangreichen Vorstand zu bestellen und zahlreiche Milizkommissionen zu konstituieren.

Hinter diesem quantitativen Defizit werden indirekt auch qualitative Mängel spürbar: denn wenn über 90% dieser Gemeinden sagen, dass sie höchstens so viele Kandidaten wie zu vergebende Sitze finden, so bedeutet dies, dass sie über keine personellen Wahlmöglichkeiten verfügen und sowohl an die Fachqualifikationen wie auch an die politische Gesinnung der zu wählenden Amtsinhaber keine besonderen Anforderungen stellen können. Dementsprechend sagen auch neun von zehn Kleinstgemeinden, dass die Parteizugehörigkeit für die Ämterbesetzung keine Rolle spiele: während es in Gemeinden über 5000 Einwohner praktisch ausnahmslos üblich ist, bei der Besetzung von Vorstand und Kommissionen auf den Parteiproporz zu achten.

Wenn die Einwohnerzahl einer Gemeinde zunimmt, so werden zuerst die Milizorgane ausgebaut, während es erst oberhalb von 5000 Einwohnern üblich wird, die Berufsverwaltung stark zu erweitern und auch den Präsidenten häufiger ins Vollamt zu versetzen. So scheint der relative Vorrang der Milizverwaltung gegenüber der Berufsverwaltung in Gemeinden zwischen 1000 und 5000 Einwohnern sein Maximum zu erreichen. Sie verfügen über einen beachtlichen Apparat von durchschnittlich sieben bis zehn ständigen Spezialkommissionen sowie einen Vorstand, der in fast 60% der Fälle sieben oder noch mehr Mitglieder hat. Andererseits hinkt ihr professioneller Verwaltungsapparat derart nach, dass die Quote der Verwaltungsangestellten (pro 1000 Einwohner) auf das Minimum von 2 Promille absinkt.

Während die Expansion des Vorstands und Kommissionswesens bereits in Kleinstädten bald an Sättigungsgrenzen stösst, nimmt die Verwaltungsgrösse oberhalb von 2000, vor allem aber oberhalb von 10 000 Einwohnern sprunghaft zu: weit überproportional zur Bevölkerung: so dass auch die relative Quote der Verwaltungsangestellten auf ungefähr das Vierfache (8 Promille) steigt.

Mit anderen Worten: Je grösser die Gemeinde, desto eher kann sie auf zusätzliche Leistungsanforderungen ausschliesslich noch mit einer Zunahme des beruflichen Verwaltungsapparates reagieren, für dessen Wachstum es nach den bisherigen Erkenntnissen der Verwaltungs- und Organisationssoziologie keine erkennbaren Schranken gibt. Gerade weil der Milizapparat mit grösserer Einwohnerzahl nur wenig expandiert, wird es möglich, ihn um so mehr *qualitativ* zu verbessern. Dies zeigt sich indirekt daran, dass Städte sehr häufig berichten, über einen Überschuss an Kandidaten zu verfügen: was ihnen ermöglicht, einerseits

hohe Qualifikationen zu verlangen und andererseits den Zugang zu den Ämtern der politischen Parteienkonkurrenz auszusetzen.

3. Funktionen der Milizverwaltung

In Kleingemeinden sind ehrenamtliche Verwaltungsrollen allein deshalb unumgänglich, weil für Berufsbeamte kein Geld verfügbar ist und diese wegen des geringen und unregelmässig variierenden 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.

3.1. Ermöglichung breiter Partizipation

Milizgremien bieten die Möglichkeit, zahlreiche Bevölkerungssegmente, Organisationen und politische Meinungen nicht nur am Gesetzgebungsprozess, sondern auch an konkreten Exekutiventscheidungen mitzubeteiligen - so dass sich ihre Zahl und Grösse keineswegs nur am Volumen der zu verteilenden Arbeit, sondern auch an der Vielfalt von Interessen und Standpunkten innerhalb der örtlichen Bevölkerung bestimmt. Bezeichnenderweise sind es die Gemeinden mit einer grossen Zahl örtlicher Parteisektionen, die besonders umfangreiche Gemeindeexekutiven und ein überdurchschnittlich ausgebautes System von Beratungskommissionen besitzen.

Man darf annehmen, dass aktive Lokalparteien

- a) einerseits zahlreiche zusätzliche Bürger für politische Teilnahme mobilisieren und motivieren: so dass es leichter fällt, für zahlreiche Behörden- und Kommissionssitze immer genügend Kandidaten zu finden;
- b) andererseits starke Wünsche anmelden, in den Behörden- und Kommissionsgremien personell gut repräsentiert zu sein: so dass es notwendig ist, diese Nachfrage durch eine grössere Zahl politischer Milizrollen zu befriedigen.

3.2 Selektion- und Sozialisation für politische Rollen

Als unterster Ebene der Politik und Verwaltung kommt den Gemeinden überall auf der Welt eine besonders Bedeutung für die Rekrutierung und primäre Sozialisation des politischen Nachwuchses zu.

So tun Kommunalverwaltungen auf Grund ihrer Funktionen, die sie für das politische politische System als Ganzes erfüllen, gut daran, am Angebot eines vielseitigen Spektrums von Milizrollen festzuhalten. Denn nur so besitzen junge Nachwuchskräfte genügend Gelegenheit, um in reversiblen, wenig risikoreichen Rollen ihre Neigung und Eignung zu politischer Tätigkeit auszutesten, und um ihre primären politischen Erfahrungen zu sammeln, die für den Aufstieg in höhere Ämter meist die Voraussetzung bilden.

3.3 Legitimation von Entscheidungen

Milizgremien müssen immer auch als Manifestationen der in der Schweiz tief verwurzelten "Proporzdemokratie" betrachtet werden, bei der es im Gegensatz zur "Mehrheitsdemokratie" darum geht, alle wichtigen politischen Kräfte in die Entscheidungsproduktion einzubinden und durch gleichmässige Verteilung der Unzufriedenheiten zu Kompromisslösungen zu gelangen, die von keiner Seite mehr mit einem Referendum bekämpft werden.

Durch direkte Einsitznahme der jeweiligen Interessenvertreter wird eine solche Ausgewogenheit viel speditiver und kostengünstiger erreicht als im Falle einer Berufsbürokratie, die die Akzeptanz ihrer Entscheidungen durch ausgedehnte externe Konsultationen und Vernehmlassungen bei den Verbänden sicherstellen muss. (Auf Gemeindeebene kommt dieses Verfahren sowieso nicht in Frage, weil die meisten Interessen nicht verbandlich organisiert sind). Hinzu kommt, dass es in kleineren Gemeinwesen nur durch kollektive Gremien möglich ist, die Unparteilichkeit der Entscheidungen im Einzelfall sicherzustellen. Denn eine Verberuflichung hätte unweigerlich zur Folge, dass die Entscheidung einer Einzelperson (z. B. einem vollamtlichen Präsidenten) überlassen bliebe, der immer dann in Schwierigkeiten käme, wenn - was in Kleingemeinden dauernd geschieht - eigene Verwandte oder engere Freunde von einer Entscheidung betroffen wären. In kollegialen Entscheidungsgremien können derart "Befangene" jederzeit in den Ausstand treten, während die jeweils "Unbefangenen" nach wie vor handlungsfähig sind.

3.4 Einbezug vielfältiger Expertise aus der Berufswelt

Milizverwaltungen bieten 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.

Bei wachsender Diversität, Komplexität und Variabilität der Vollzugsaufgaben kommt es selbst in Städten und Kantonen immer häufiger vor, dass wichtige Kenntnisse und Qualifikationen nicht im Beamtenstab vorhanden sind, sondern fallweise von milizmässig einbezogenen privaten Berufspersonen bezogen werden müssen.

Es ist evident, dass die industriell-bürokratisch geprägte Berufswelt der Gegenwart viel eher als die landwirtschaftlich-gewerbliche Gesellschaft von früher ein Reservoir von Bürgern zur Verfügung stellt, die mit jenen generellen organisatorischen Fähigkeiten vertraut sind, wie sie auch in der öffentlichen Verwaltung nutzbringend verwendet werden können: z.B. mit der Fähigkeit, sich sprachlich gewandt auszudrücken, Sitzungen zu leiten, Protokolle zu erstellen, Mitarbeiter zu führen oder Finanzbuchführungen zu verstehen.

Wie unsere eigenen Untersuchungen zeigen, ist bei gegebener Bevölkerungsgrösse die Milizverwaltung grösser, wenn die Gemeinde eine eher industrialisierte anstatt bäuerlich geprägte Wirtschaftsstruktur besitzt, und der Ausbau des Kommissionswesens wird bezeichnenderweise etwas begünstigt, wenn ein relativ grosses Rekrutierungsfeld gut gebildeter Bürger zur Verfügung steht. Entgegen mancher landläufigen Ansicht zeigt sich, dass ländlich-gewerbliche Bevölkerungen eher wenig am politischen Leben der Gemeinde partizipieren: so dass es kleinen Land- und Berggemeinden doppelt schwer fällt, einen umfangreichen Vorstand und zahlreiche Spezialkommissionen zu besetzen (Geser 1987a).

Umgekehrt können gerade in grösseren Gemeinden Spezialkommissionen trotz der gut ausgebauten Berufsverwaltung starke Bedeutung gewinnen, weil es gelingt, sie mit beruflich gut vorqualifizierten Personen zu besetzen, die z.B. in der Lage sind, das Verwaltungshandeln effektiv zu kontrollieren (vgl. Gabriel 1979: 134). So lässt sich zeigen dass sich die Einflusststellung der Rechnungsprüfungs- und Finanzkommissionen mit zunehmender Gemeindegrösse verstärkt, und dass insbesondere die Budgeterstellung einem immer ausgeprägteren Einfluss durch das Milizgremium unterliegt (Geser 1987a).

3.5 Gewinne an organisatorischer Flexibilität

Zu den meist unterschätzten Folgeproblemen, die mit der Einführung beruflicher Rollen verbunden sind, gehören die Verluste an organisatorischer Flexibilität.

1) Die Besoldungskosten belasten das öffentliche Budget mit starren Ausgabenzwängen: so dass sich - vor allem in kleinen Gemeinden - der freie finanzielle Handlungsspielraum spürbar verringert.

2) Einmal bestehende vollamtliche Organe lassen sich nur sehr beschränkt und langfristig modifizieren. Man kann sie zwar kontinuierlich expandieren, kaum aber schrumpfen lassen oder gar wieder eliminieren. Und auch radikale Umgestaltungen der Pflichtenhefte und Zielsetzungen sind schwierig, weil stabil angestellte Mitarbeiter auf den eingangs abgesprochenen Tätigkeiten und Zuständigkeiten insistieren.

Das letztere Problem wird dadurch akzentuiert, dass die Gemeindepräsidentschaft generell als Gipfelpunkt einer Karriere gilt, von dem aus es keine strukturierten weiteren Aufstiegschancen mehr gibt: insbesondere nicht die Option, zu einer andern Gemeinde überzuwechseln.

Diese Starrheiten haben die paradoxe Folge, dass vollamtliche Gemeindepräsidenten am ehesten in relativ unpolitischen, vom Parteikampf verschonten Gemeinden tragbar sind, in denen wegen des ruhigen, harmonischen Klimas eigentlich oft auch ein Ehrenamt ausreichen würde: und dass umgekehrt ausgerechnet in jenen hochpolitisierten Gemeinden mit stark sensibilisierter Öffentlichkeit und labilen Mehrheitsverhältnissen am Nebenamt festgehalten wird, wo von der Arbeitsbelastung her eigentlich ein Vollamt erforderlich wäre (Geser 1989). Mindestens solange es für in den Wahlen gescheiterte Berufspolitiker keine geregelten, schmerzfreien Übergangslösungen gibt, lernt man gerade unter modernen Bedingungen dynamischer, turbulent-unberechenbarer Kommunalpolitik die Vorzüge des Milizpolitikers neu schätzen, für den die Nichtwiederwahl kein besonders tragisches Ereignis darstellt, weil sie oft genug mit dem Wunsch, "ohnehin bald einer jüngeren Kraft Platz zu machen", koinzidiert.

4. Aktuelle Anpassungsprobleme und Leistungsgrenzen des Milizsystems

4.1 Grenzen der Rekrutierung und zeitlichen Abkömmlichkeit

Kommunale Milizämter sind zu 80 bis 90% von Männern und Frauen im erwerbsaktiven mittleren Alters besetzt, die auf Grund ihrer hauptberuflichen Tätigkeit sowie ihrer familiären Verpflichtungen nur beschränkt abkömmlich sind - und keineswegs etwa von Hausfrauen oder Rentnern, die für ein öffentliches Amt an sich viel mehr Zeit und Energie erübrigen könnten. Vor allem erfolgreiche, engagierte Berufsleute sind kaum mehr in der Lage, im Nebenamt Mitglied einer Exekutive zu werden, weil viele Arbeitgeber aber nicht mehr bereit sind, den Arbeitnehmern für die Ausübung eines öffentlichen Amtes entgegenzukommen. In einer zunehmend globalisierten (und von ausländischen Unternehmen und Managern bestimmten) Wirtschaft sind die Zeiten, wo Unternehmen "ihre" Politiker bezahlten, heute endgültig vorbei. Sogar die kantonale Verwaltung ist heute weniger als früher bereit, ihre Angestellten für Behördenämter freizustellen.

Wer ein kommunales Exekutivamt besetzt, muss überdies für eine Vielzahl heteronomer Aufgaben (wie z.B. die Behandlung von Einsprachen, Initiativanträgen u. a.) zur Verfügung stehen, die zeitlich nicht planbar sind: was gerade etwa in "beschwerdeintensiven" Berei-

chen 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.

Hinzu kommen 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). Nimmt man die wachsende geographische Mobilität der heutigen berufsaktiven Bevölkerung hinzu, wird verständlich, warum ein zunehmender Trend besteht, nach nur einer Amtszeit (oder sogar mitten in der ersten Amtsperiode) den Dienst zu quittieren. Dies hat die doppelte Wirkung, dass ein grösseres Rekrutierungsfeld erforderlich ist, und dass die Gremien in wachsendem Masse durch unerfahrene Neulinge besetzt sind, die sich in der noch wenig produktiven Einarbeitungsphase befinden.

4.2 Grenzen der Qualifikation und Leistungskapazitäten

Die Frage nach der hinreichenden Qualifiziertheit kommunaler Milizpolitiker stellt sich deshalb so dringend, weil die Kandidaten meist aus recht politikfernen Berufen stammen und über keinerlei vorgängige Erfahrungen mit öffentlicher Amtstätigkeiten verfügen. Denn im Unterschied zur Kantons- und vor allem Bundesebene stehen meist keine Personen aus "parastaatlichen Institutionen" (z.B. Verbänden oder Parteien) zur Verfügung, die ihr Milizamt problemlos mit ihrem politikhohen Hauptberuf vereinbaren könnten: und überdies sind kommunale Behörderollen meist derart unspezialisiert und polyvalent, dass verschiedenartigste Fähigkeiten und Kenntnisse erforderlich sind, um sie optimal auszufüllen.

Andererseits ist es bei der Besetzung von Milizrollen besonders wichtig, welche Eingangsqualifikationen die Kandidaten mitbringen: weil sie im Vergleich zu Berufsleuten in ihrer nachherigen Amtsführung weniger Gelegenheit haben und meist auch weniger motiviert sind, sich mittels Weiterbildung zusätzliche Fähigkeiten und Kenntnisse zu erwerben.

Verschiedenste Entwicklungsprozesse in Staat und Gesellschaft haben während der letzten 40 Jahre dazu geführt, dass die kommunalen Behörden und Verwaltungsorgane sich gleichzeitig im administrativen wie im politischen Bereich höheren Leistungsanforderungen gegenübersehen.

Auf der Ebene *administrativer Vollzugsaufgaben* liegen die Gründe darin, dass

- a) die Gemeinden im Zuge der "vertikalen Politikverflechtung" zunehmend als Vollzugsorgane vom Kanton und Bund in Anspruch genommen werden und seitens dieser höheren Ebenen einen immer stärkeren Druck auf sorgfältige Geschäftsführung erfahren (z.B. wenn sie als Empfänger von Finanzausgleichszahlungen genötigt werden, der kantonalen Finanzverwaltung eine perfekte Buchführung zu präsentieren);
- b) vor allem die Städte, aber auch die mittelgrossen Gemeinden den Bereich ihrer "freiwilligen Aufgaben" (z.B. kultureller oder sozialer Art) stark ausgeweitet haben: so dass ein umfangreicherer Apparat von kommunalen Diensten, Anstalten und Institutionen entstanden ist, der nach personeller, finanzieller, administrativer und technischer Betreuung verlangt;

- c) immer mehr Bürger (vor allem aus den wachsenden Schichten der Angestellten, Beamten und professionellen Berufe) 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;
- d) neben die routinehaften klassischen Vollzugsaufgaben (Einwohnerkontrolle, Zivilstandesamt, Steuerinkasso) anspruchsvollere Verwaltungsbereiche getreten sind, in denen (wie z.B. in der Baubewilligungspraxis) jeder einzelne Problemfall eine gesonderte sorgfältige Behandlung erfordert.

Und auf der Ebene der *politischen Prozesse* stellt man fest, dass die Schwerpunkte kommunaler Politik sich von politisch unumstrittenen Grundversorgungsaufgaben (Wasser, Elektrizität, Kanalisation, Schulen u. a.) immer mehr auf kontroversere Fragen im Bereich der Bau-, Verkehrs-, Planungs-, Jugend- und Ausländerpolitik verlagert haben, die teilweise auch in ideologisch-weltanschaulicher Hinsicht umstritten sind.

Umfragen haben gezeigt, dass ehrenamtliche Präsidenten selbst kleiner Gemeinden mindestens zwölf Wochenstunden für ihr Amt erübrigen müssen und in Städten über 10 000 Einwohnern praktisch einen Halbtagesjob verrichten. Besonders prekär gestaltet sich die Situation in den Schulpflegen, deren Mitglieder einerseits aufgrund der sich jagenden Schulreformen und andererseits infolge der immer schwierigeren Beziehungen im Spannungsfeld zwischen Lehrern, Eltern und Schülern eine zunehmende Belastung (in quantitativ-zeitlicher wie auch qualitativ-psychologischer Hinsicht) erfahren. So wurde im Kanton Zürich die Aufgabe der Lehrerqualifikation die bis anhin Aufgabe der Bezirksschulpflegen war, auf die Gemeindeschulpflegen übertragen - wobei deren Mitglieder aufgrund der Fünftagewoche in den Schulen zudem genötigt sind, die Schulbesuche während der Arbeitszeit abzustatten oder sogar Ferientage dafür zu opfern. Nimmt man hinzu, dass Schulräte im Vergleich zu Gemeinderäten ein geringeres Ansehen geniessen, weniger Honorare beziehen und sich mangels Verwaltungsressourcen meist auf ihre private administrative Infrastruktur abstützen müssen, wird verständlich, warum in allen Bezirken die Anzahl der Rücktritte zugenommen hat und grössere Schwierigkeiten entstanden sind, Kandidaten für die Neuwahlen zu rekrutieren.

4.3 Organisatorische Leistungsgrenzen

Der eigentliche "Flaschenhals" der Miliztätigkeit scheint weniger in der beschränkten Gesamtsumme an aufgewendeten Arbeitsstunden als vielmehr in der geringen Büroanwesenheit zu liegen, die unabhängig von der Gemeindegrösse auf demselben Niveau verbleibt. So stellt man zum Beispiel fest, dass nebenamtliche Gemeindepräsidenten selbst in den grössten Gemeinden nur ca. 7-9 Stunden pro Woche im Amtsbüro anwesend sind: was impliziert, dass sie ihre Hauptarbeit weitgehend auf Abende und Wochenenden verlagert (Geser 1987a). Man wird hier an Max Webers Feststellung erinnert, dass das Handikap ehrenamtlicher Politiker vor allem darin bestehe, dass sie keine "Stetigkeit der Leitung" garantieren können (Weber 1980: 171): sie sind ganz einfach zu selten da, um die konkrete Arbeit in den Verwaltungsämtern zu überwachen und um für Ratschläge, Interventionen etc. zur Verfügung zu stehen. Deshalb sind sie stark genötigt, die operationelle Führung ihren Chefbeamten zu überlassen.

Hinzu kommt, dass sie aufgrund ihrer oft geringen Qualifikation und Erfahrung auf Problemstellungen mit klaren Vorgaben und Lösungswegen angewiesen sind und infolge ihrer beschränkten zeitlichen Einsatzfähigkeit dazu neigen, sich auf momentan anstehende konkrete Einzelaufgaben (anstatt auf längerfristige strategische Anliegen) zu konzentrieren. Dank der "Vordringlichkeit des Befristeten" (Luhmann 1968) bleibt oft keine Zeit, um über diese Tagesaufgaben hinaus generellere politische Konzepte zu entwickeln - wobei auch die oft kurze Amtszeit daran hindert, sich für langfristige Projekte zu engagieren.

So sind ehrenamtliche Ressortvorsteher am ehesten für die Führung relativ stark formalisierter und routinisierter Vollzugsbereiche geeignet, in denen dank der Seltenheit unvorhergesehener und einmaliger Problemfälle eine gute Möglichkeit besteht, die operationelle Leitung stabil nach unten zu delegieren. In Städten und Gemeinden Deutschlands konnte man zum Beispiel feststellen, dass nebenamtliche Dezernenten bevorzugt rein technische Bereiche (wie z.B. Reinigungsamt, Wasserversorgung, Feuerwehr, Elektrizitätswerke) übernehmen, wo ein gut eingespielter Organisationsapparat bereitsteht, der nur wenig Leitungsprobleme bietet (vgl. Grauhan 1976). Umgekehrt sind das Bauwesen und teilweise auch das Fürsorgewesen für reine Milizpolitiker am wenigsten geeignet: weil hier unvorhersehbare, variable, komplexe und singulär-neuartige Problemfälle an der Tagesordnung sind, über die sich der Ressortvorsteher zuerst selbst informieren muss, um entscheiden zu können, ob er ihre Erledigung delegieren kann oder selber an die Hand nehmen muss.

Ebenso eignen sich Milizrollen im Vergleich zu Berufsrollen viel weniger dazu, um als "Bausteine" in komplexere arbeitsteilige Organisationszusammenhänge eingefügt zu werden: weil die verschiedenen Rollenträger wegen ihrer begrenzten und unzuverlässigen Präsenzzeit kaum fähig sind, ihre Arbeit zu koordinieren. Am besten funktionieren sie deshalb dort, wo die Vollzugsarbeit in eine Mehrzahl voneinander unabhängiger Teilaufgaben aufgespalten werden kann, die von den Einzelmitgliedern nach eigenem Gutdünken bis zur nächsten Sitzung erledigt werden.

Noch schwieriger erweist es sich, *zwischen verschiedenen Milizgremien* intensive und regelmässige Kommunikation und Zusammenarbeit zu stiften. Sind schon Verwaltungsstellen trotz der regelmässigen Präsenz der Beamten erfahrungsgemäss nur schwer zur freiwilligen Kooperation zu bringen, so pflegen sich Milizkommissionen noch viel ausgeprägter als auf sich selbst konzentrierte und mit sich selbst beschäftigte Organe zu verhalten, die oft nur im Sinne negativer Abgrenzung Bezug aufeinander nehmen. Je mehr selbständige Kompetenzen man ihnen überlässt, desto mehr kann das ganze politische Gemeinwesen an einheitlicher kollektiver Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit verlieren.

5. Lösungsansätze und Zukunftsperspektiven

Aus vielerlei Gründen erscheint es nützlich, ja unvermeidbar, auch in Zukunft am Prinzip kommunaler Milizverwaltung festzuhalten:

- a) weil ein weitreichender Konsens besteht, die überkommene kleinteilige Gemeindestruktur grundsätzlich zu bewahren;
- b) weil Milizstrukturen über Kostenersparnisse hinaus vielfältig Funktionen erfüllen, die sonst auf kostspielige Weise substituiert werden müssten;
- c) weil die Berufsverwaltungen selbst grösserer Gemeinden nicht in der Lage sind, die wachsende Vielfalt benötigter Kenntnisse und Qualifikationen (die man vielleicht nur punktuell benötigt) zu internalisieren;

d) weil der Wandel von der gewerblich-bäuerlichen zur industriellen und postindustriellen Gesellschaft zur Folge hat, dass die im öffentlichen Raum benötigten Qualifikationen in der Berufswelt immer reichlicher zur Verfügung stehen.

Andererseits wird es aufgrund von Wandlungen in der Gesellschaft einerseits und im politischen System andererseits offensichtlich immer schwieriger, die Milizgremien mit hinreichend motivierten und qualifizierten Personen zu besetzen, so dass es sich aufdrängt, in möglichst pragmatischer Weise nach neuen Lösungen zu suchen.

Wenig sinnvoll erscheint dabei der Vorschlag des Stadtpräsidenten von Zollikon (Hans Glarner), eine generelle Dienstpflicht einzuführen, die jeden erwachsenen Bürger verpflichten würde, sich wenigstens für sechs Monate für öffentliche Ämter zur Verfügung zu stellen. Denn dies würde dazu zwingen, selbst anspruchvollste Ämter mit wenig motivierten und geeigneten Personen zu besetzen und einen sehr hohen, die Qualität und Stetigkeit der Amtsführung beeinträchtigenden Grad an Fluktuation hinzunehmen.

Etwas aussichtsreicher erscheint es, durch Erhöhung der finanziellen Entschädigung zusätzliche Personenkreise zum Eintritt in Milizämter zu motivieren. So sind die grösseren Zürcher Gemeinden dazu übergegangen, ihre Präsidenten mit einem Gehalt von ca. 50-70 000 Fr. pro Jahr zu entschädigen - ohne ihnen andererseits aber irgendwelche Schranken der privaten Berufstätigkeit (die sich bei einer Nichtwiederwahl negativ auswirken könnten) aufzuerlegen.

Es gibt Hinweise, dass vor allem Frauen positiv auf finanzielle Anreize reagieren, da sie meist nur teilzeitlich berufstätig sind und oft gern von der Option Gebrauch machen, ihr privates Erwerbseinkommen durch Einkünfte aus dem öffentlichen Amt zu ergänzen oder zu substituieren.

Die günstigsten Perspektiven bestehen aber wohl für organisatorische Änderungen mit dem Ziel, den quantitativen Bedarf nach Milizpersonen zu verringern und/oder die Rekrutierungsfelder durch Minderung der Rollenbelastungen zu erweitern. Dem ersten Ziel dienen beispielsweise die Verkleinerungen des Gremienapparats, wie sie beispielsweise bei der Zusammenlegung von politischer und Schulgemeinde möglich werden, sowie die Verschlankungen, die in den letzten Jahren vor allem in einer Reduktion der Gemeinderatsgremien (von sieben auf fünf oder von neun auf sieben Sitze) Ausdruck gefunden haben. Die zweite (damit eng verknüpfte) Strategie besteht darin, den Milizgremien leistungsfähigere berufliche Verwaltungsstäbe an die Hand zu geben - was allerdings nur in grösseren Gemeinden möglich ist, neue Kommunikationsprobleme erzeugt und die Kostenvorteile des Milizsystems verringert. Wenig bewährt hat sich demgegenüber die mit dem Konzept des "New Public Management" verknüpfte Idee, die Kompetenz der Berufsverwaltung zu stärken, damit sich die Milizpersonen für "strategische Führungsaufgaben" freihalten könnten - denn aus den oben erwähnten Gründen sind ehrenamtliche Mandatsträger wenig an strategischer Arbeit (hingegen sehr wohl an manchen administrativen Aufgaben) interessiert.

Leider bietet die moderne Organisationssoziologie und Betriebswissenschaft hier wenig Hilfestellung, weil sie sich fast völlig auf verberuflichte Rollenstrukturen bezieht. Um so dringender erscheint es, zukünftig in grösserem Umfang und längerfristiger Perspektive (z. B. im Rahmen eines nationalen Forschungsprogramms des SNF) die speziellen Belange des Schweizerischen Milizsystems zu explorieren.

Literatur

Gabriel Oscar W. (Hrsg.) 1979 Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft. Hain Verlag, Meisenheim/Glan.

Geser Hans 1987a Kommunales Regieren und Verwalten. Verlag Ruegger, Grösch.

Geser Hans et al. 1987b Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung. Verlag Haupt, Bern/Stuttgart.

Geser Hans 1989 Die kommunale Milizverwaltung in der Bewährungsprobe /in: Die Gemeinde an der Leistungsgrenze? Schriften der Schweizerischen Gemeinschaft für Demokratie (SAD) Nr. 29, Zürich 1989.

Grauhan R.R. 1976 Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Grossstädte. Freiburg, Rombach.

Ladner Andreas et. al. 2003 Gemeindereformen - zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation Kurzfassung des Forschungsberichtes, Bern 2003.
<http://socio.ch/gem/gemreformen.htm>

Luhmann Niklas 1968: Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten. In: Die Verwaltung 1, S. 3-30.

Keupp Heiner 2002 Zwischen Egotrip und Ehrenamt: Neue Formen der Solidarität und des bürgerschaftlichen Engagements. In: Zeitschrift für Politische Psychologie 10(1/2), 87-98.

Weber Max 1980 Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5., revidierte Auflage. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1980.