

SOCIOLOGY IN SWITZERLAND

Schweizer Gemeindestudien

Die politisch-administrative Organisation der Schweizer Gemeinden

Prof. Dr. Hans Geser
Soziologisches Institut der Universität Zürich
(November 1997)

Grosstädte, Kantone und Bund sind in politisch-administrativer Hinsicht weitgehend isomorph, weil sie alle keine Wahl haben, als ihre legislativen Prozesse einem regelmässig tagenden Parlament und die laufende Vollzugsarbeit einer beruflich tätigen Exekutive und Verwaltungsbürokratie zu überlassen. Nur kleinere und mittlere Gemeinden haben die Möglichkeit, z.B. über die Beibehaltung oder Abschaffung der Einwohnerversammlung zu diskutieren, durch Schaffung neuer oder Mehrbelastung bestehender Kommissionen Verwaltungsstellen einzusparen oder die Frage zu stellen, ob die Verberuflichung des Präsidentenamtes oder die Erhöhung der Mitgliederzahl das bessere Mittel sei, um die Leistungskapazität der Exekutive zu erhöhen. Dank des geringen Eigengewichts etablierter Strukturen stehen sie oft auch manchen aktuellen Reformforderungen relativ offen gegenüber: z.B. dem Anspruch, die Verwaltungsprozesse „bürgernäher“ zu gestalten, sich auf ihre „Kernkompetenzen“ zurückzuziehen und zwecks „outsourcing“ mit vielerlei externen (z.B. privaten) Leistungsträgern zu kooperieren.

Inhalt

1. Einwohnerversammlung oder Parlament	2
2. Die Exekutive	3
3. Der Gemeindepräsident	5
4. Die Gemeindeverwaltung	6
5. Kommissionen	8
6. Möglichkeiten und Grenzen des Milizsystems	9
Literatur	12

Bibliographische Zitation:

Geser Hans Die politisch-administrative Organisation der Schweizer Gemeinden. In: "Schweizer Gemeindestudien" des Soziologischen Instituts der Universität Zürich, Zürich, Nov. 1997. http://socio.ch/gem/t_heser2.pdf

1. Einwohnerversammlung oder Parlament

Während die kantonalen Landsgemeinden in ihren Kompetenzen stark beschnitten oder gar abgeschafft worden sind, ist die Versammlungsdemokratie auf der kommunalen Ebene zumindest im deutschen Sprachbereich bis heute unangefochten geblieben. In ca. 500 der rund 2300 direktdemokratischen Gemeinden wird auch die Exekutive noch an der Gemeindeversammlung gewählt. Dies gilt insbesondere für die Kantone Bern, Graubünden, Thurgau und Appenzell-Innerrhoden, wo bisher mehr als die Hälfte der Gemeinden an diesem alten Wahlmodus festgehalten haben. In der Mehrzahl der Gemeinden wird die Bedeutung der Versammlung allerdings dadurch (zunehmend) relativiert, dass bestimmte Sachgeschäfte obligatorisch an der Urne entschieden werden müssen¹⁾ oder dass eine bestimmte Zahl von Stimmbürgern eine Urnenabstimmung veranlassen kann.²⁾

Tabelle 1: Anzahl der Gemeinden mit Einwohnerversammlung oder Parlament 1989: nach Gemeindegrösse (Basis: 2369 Gemeinden).

Organisation der Legislative:	Bevölkerungsgrösse				
	bis 500	501-2000	2001-5000	5001-10000	über 10000
Einwohnerversammlung	814	705	316	95	30
Parlament	55	145	59	41	71
beides	1	13	5	3	0
keines von beidem	2	7	4	2	1

Während in Kleinstgemeinden (unter 250 Ew.) meist zwischen 30 - 40% der Stimmberechtigten an der Einwohnerversammlung anwesend sind, sinkt die Teilnahmequote bereits bei 2000 Ew. auf unter 10% und in städtischen Gemeinden auf unter 4%. In grösseren Gemeinden lässt sie sich offensichtlich nur deshalb abhalten, weil zum vornherein sicher ist, dass höchstens so viele Teilnehmer zu erwarten sind, wie im Gemeindegemeinschaftsraum oder der reformierten Kirche Platz finden können.³⁾ Damit stellt sich die Frage nach der Qualität einer kommunalen Demokratie, in der „Mehrheitsentscheidungen“ manchmal von weniger als 2% der Stimmberechtigten getragen werden und in der es einzelnen örtlichen Vereinigungen durch Mobilisierung ihrer Mitglieder leicht gelingen kann, eine Versammlung zu majorisieren. Während in den 70er und frühen 80er Jahren aus solchen Erwägungen relativ zahlreiche kommunale Parlamente gegründet wurden, blieb solchen Vorstössen in jüngerer Zeit kaum mehr Erfolg beschieden.⁴⁾ So haben Gemeinden von beachtlicher Grösse (z.B. Schwyz, Igis-Landquart, Ittigen BE, Wohlen BE, Münsingen und Belp) in den letzten Jahren bei Abstimmungen die Einführung eines Parlaments abgelehnt, obwohl ihre Einwohnerversammlungen nur von ca. wenigen Prozent der stimmberechtigten Bevölkerung besucht werden. Selbst städtische Gemeinden zeigen häufig eine traditionell tief verwurzelte Bindung an die Institutionen der direkten Demokratie, die mit den niedrigen Teilnahmequoten an den Versammlungen (häufig unter 4%) scharf kontrastiert.

Im Kanton Freiburg wurde dem erneuten Trend zur Einwohnerversammlung auch im kantonalen Gemeindegesetz Rechnung getragen, indem die Bestimmung, wonach Gemeinden ab 3000 Einwohner zur Bildung eines Parlaments verpflichtet sind, 1989 abgeschafft wurde.⁵⁾ In manchen Fällen haben sich Initiativkomitees zur Abschaffung solcher kommunaler Legislativen gebildet: meist mit der Begründung, diese würden "weit weg vom Volk politisieren" und beträchtliche (insbesondere: parteiungebundene) Bevölkerungskreise würden sich nicht vertreten fühlen.⁶⁾

Generell scheint die Einwohnerversammlung trotz ihrer evidenten Schwächen insofern den Bedingungen einer hoch individualisierten Gesellschaft angepasst, in der die meisten Bürger sich nur zeitweilig für Lokalpolitik interessieren, dann aber auf eine möglichst "niederschwellige" Möglichkeit

aktiver Mitsprache Wert legen, die nicht an Parteimitgliedschaft angewiesen oder gar an formelle Einsitznahme in Behördegremien gebunden ist. Überdies gewinnt sie heute möglicherweise den Charakter eines Symbols, in dem sich die „Bürgernähe“ kommunaler Politik (im Vergleich zur Anonymität aller überlokalen Politikebenen) sinnlich erfahrbar manifestiert. In der deutschen Schweiz sind nur 11% der parlamentarisch verfassten Gemeinden von Gesetzes wegen zur Ausbildung einer Legislative verpflichtet;⁷¹ im Tessin 45% und im französischen Sprachraum 83%. In Neuenburg und Genf ist das Parlament generell für alle Gemeinden vorgeschrieben, in der Waadt für Kommunen mit mehr als 800 Einwohnern. Während in den Westschweizer Kantonen die Parlamentsgrösse direkt mit der Einwohnerzahl verknüpft ist, ist in anderen Kantonen nur eine Mindestgrösse vorgeschrieben (BE, ZG, SO, SG, JU), und in anderen sind die Gemeinden darin völlig frei (ZH, LU, BS, SH, AR, GR, TG).

Empirisch zeigt sich überraschenderweise, dass die Parlamente der Deutschschweizer Gemeinden tendenziell den geringsten Umfang haben. Am stärksten sind offensichtlich die städtischen Kommunen in der Westschweiz bestrebt, durch eine umfangreiche Sitzzahl möglichst zahlreichen lokalen Gruppierungen und Bevölkerungssegmenten Repräsentationschancen zu verschaffen (Tab. 2).

Tabelle 2: Durchschnittliche Zahl der Sitze in den kommunalen Parlamenten (1989): nach Gemeindegrösse und Sprachregion.

Sprachraum:	Bevölkerungsgrösse				
	bis 500	501-2000	2001-5000	5001-10000	über 10000
Deutsch	10.0	16.8	24.1	36.0	43.7
Französisch	19.3	33.4	49.4	53.6	72.7
Italienisch	22.1	23.8	26.4	35.6	46.7

2. Die Exekutive

Im Unterschied zur Zahl der Verwaltungsangestellten oder der Spezialkommissionen ist die Grösse des Gemeindevorstands stärker durch Tradition und/oder politische Kräftelagen determiniert und lässt sich infolgedessen nicht an kurzfristig variable Bedürfnislagen adaptieren. So sind es primär kulturelle und historische Gründe, die für die immense Spannweite zwischen Dreiergremien (z.B. in Chur) und mit 15 oder mehr Sitzen ausgestatteten Räten (z.B. im Kanton Solothurn) sowie für die die umfangreicheren Vorstände in den Deutschschweizer Gemeinden (Tab. 3) den Ausschlag geben. Dessenungeachtet nimmt die Durchschnittsgrösse mit wachsender Einwohnerzahl zu, weil mehr Kandidaten zur Verfügung stehen, mehr verschiedene Parteien und Interessengruppen Einsitz verlangen und der Druck zunimmt, die wachsende Arbeitslast - ohne erhebliche Mehrkosten - auf eine grössere Zahl ehrenamtlicher Milizpersonen zu verteilen. Andererseits geht von der Zahl der Ratsgeschäfte eine Bremswirkung aus, die dazu führt, dass sich auch grössere Gemeinden häufig mit sieben Sitzen begnügen. Der Grund dafür liegt darin, dass die Summe individueller Arbeitsleistungen sich zwar mit der Sitzzahl linear erhöht, das Volumen der vom Kollegium geleisteten Arbeit sich aber eher verringert: weil kleinere Gremien häufiger zu Sitzungen zusammengerufen und mit geringerem Diskussionsaufwand zu Entscheidungen gelangen können (vgl. Geser 1985: 479). Im Gegensatz zum Gemeindevorstand stehen in der Schulpflege einer Erweiterung viel weniger Hindernisse entgegen, weil dort die segmentär zu verteilende Individualarbeit (Inspektion von Schulklassen) die Gremienarbeit stark überwiegt.⁸¹ Sicher trägt in den Städten auch die Existenz eines Legislativgremiums dazu bei, dass die Exekutive zu einem speditiven *Führungsorgan* ausgestaltet werden kann, weil sie davon entlastet ist, ein allen Wünschen nach politischer Mitwirkung

entgegenkommendes *Repräsentativgremium* zu sein.

Tabelle 3: Anzahl Sitze in der kommunalen Exekutive: nach Gemeindegrösse und Sprachregion (Prozentwerte und Durchschnittswerte).

Sitzzahl:	Bevölkerungsgrösse				
	bis 500	501-2000	2001-5000	5001-10000	über 10000
3	12	3	1	1	5
5	76	55	37	27	19
7	11	32	33	36	41
9	1	7	21	22	25
11+	0	3	8	14	10
Total	100	100	100	100	100
Durchschnittswerte:					
Deutsch	5.08	6.12	7.20	8.17	8.01
Französisch	5.11	5.98	6.91	7.00	7.18
Italienisch	4.26	5.55	6.71	6.78	7.00

Genauere Analysen zeigen, dass nicht die Gemeindegrösse per se der hauptsächliche Kausalfaktor darstellt, sondern die (damit korrelierende) *Zahl der lokalen Parteien*. Die Entscheidung für umfangreichere Gremien ist also nicht primär im Wunsch nach einer besseren Verteilung der Arbeitslast oder nach Einbezug von zusätzlichen Fachleuten begründet, sondern schlicht im Bedürfnis, für innerhalb der Gemeinde organisierten politischen Gruppierungen Beteiligungsmöglichkeiten auf exekutiver Ebene zu schaffen. Selbst in Kleingemeinden herrscht in der Exekutive in über 60% der Fälle eine formelle Arbeitsteilung in dem Sinne, dass jedes Mitglied sich vorrangig mit bestimmten Ressorts befasst (und meist auch die Präsidentschaft der dort bestehenden Spezialkommissionen übernimmt). Am häufigsten fehlt ein Ressortsystem, wenn der Gemeindepräsident vollberuflich amtiert und über die Kapazität verfügt, um sich gleichmässig mit allen anstehenden Fragen selber zu befassen (z.B. in der Ostschweiz oder im Kanton Luzern) (vgl. Geser 1987: 195). Nur 5.6% aller Exekutivgremien gestehen ihren Einzelmitgliedern aber auch eigene Entscheidungskompetenzen zu. Selbst in städtischen Gemeinden bleibt es weitgehend üblich, die Delegation der Aufgaben auf die Vorbehandlung der Geschäfte zu beschränken, während die Entscheidungskompetenzen beim Gesamtkollegium verbleiben.

„Ehrenamtlichkeit“ impliziert, dass die Behördemitglieder ungehindert ihrer Berufstätigkeit nachgehen können, schliesst aber nicht aus, dass sie als Summe von Besoldungen, Sitzungsgeldern und Spesenentschädigungen ansehnliche Geldmittel daraus beziehen.

Auch Gemeinden sind genötigt, die Entschädigungen in einem gewissen Einklang mit den Anforderungen an Arbeitszeit einerseits und an Qualifikationen (z.B. Führungsfähigkeiten) andererseits festzulegen: mit dem Ergebnis, dass die Ansätze mit wachsender Einwohnerzahl stark zunehmen und der nebenamtliche Präsident einer städtischen Gemeinde heute durchaus mit einem Jahresgehalt von ca. 50-60 000.- rechnen kann. Bei Gemeinden gleicher Grösse sind es (ausser in den Städten) die Exekutivmitglieder der Deutschschweiz, die die höchsten Beträge erhalten, während ihre Tessiner Kollegen mit ungefähr der Hälfte dieses Betrags vorlieb nehmen müssen (Tab. 4).

Tabelle 4: Jährlicher finanzieller Aufwand für die Exekutive 1993 (Besoldungen, Sitzungsgelder und Spesen): nach Gemeindegrösse und Sprachregion.

Sprachraum:	Bevölkerungsgrösse:				
	bis 500	501-2000	2001-5000	5001-10000	über 10000
Deutsch	16 292	44 613	96 868	186 162	422 987
Französisch	10 237	37 409	86 093	167 667	588 218
Italienisch	7 344	23 309	45 846	95 715	245 000

Aufgrund wachsender intrakommunaler Politisierung hat sich die Gemeindeexekutive in den letzten Jahrzehnten von einem routinehaft funktionierenden Administrationsorgan zunehmend in ein durch vielerlei innere Konflikte geprägtes *politisches Entscheidungsgremium* verwandelt. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass bei einem grösseren Prozentanteil der Geschäfte als früher langwierige und strittige Diskussionen geführt werden und dass anstelle "stille Einmütigkeit" offene Mehrheitsabstimmungen in den Vordergrund treten. So haben in der empirischen Untersuchung von 1994 über 90% der befragten Gemeindeschreiber angegeben, dass im Zeitraum 1984-94 die Arbeitslast der Exekutivmitglieder zugenommen habe, und 50% haben vermeldet, dass die Zahl jährlicher Gemeinderatssitzungen angestiegen sei. Als ein wichtiger Grund dafür wurde genannt, dass mehr Geschäfte als früher Anlass zu Diskussionen geben (83%). Für die Rekrutierung des Gremiums bedeutet dies, dass die parteipolitischen und ideologischen Positionen bei der Nomination ein grösseres Gewicht erhalten (während beispielsweise soziale Herkunftsfaktoren wie auch qualifikatorische Voraussetzungen an Bedeutung verlieren). Gemeindepräsidenten und auch einzelne Vorstandsmitglieder sehen sich zunehmend dem Risiko öffentlicher Kritik ausgesetzt und werden immer häufiger dazu genötigt, für ihre Absichten und Handlungen Rede und Antwort zu stehen.

3. Der Gemeindepräsident

Im Unterschied zu den jährlich wechselnden Präsidenten der Kantonsregierungen und des Bundesrates verfügen Gemeindepräsidenten über eine herausgehobenere Autoritätsposition, weil sie vom Volk spezifisch für dieses Amt gewählt werden und meist auch kraft kantonalen Rechts über spezifische Amtskompetenzen (z.B. im polizeilichen Bereich) verfügen. Diese dem Geist schweizerischer Gremienkonkordanz etwas zuwiderlaufende Führungsrolle hat ihren historischen Ursprung in vorhelvetischer Zeit, wo der Gemeindepräsident (als „Ammann“) die Aufgabe hatte, innerhalb der Gemeinde als Repräsentant der kantonalen Obrigkeit zu fungieren.⁹⁾

Heute überwiegt bei weitem die gegenteilige Auffassung, der Präsident *gegenüber* Kanton und Bund die Interessen seiner Gemeinden zu vertreten und gemeindeintern eine politische Führungs- und Integrationsrolle zu entfalten.

Diese Politisierung des Amtes hat teilweise zu einem vermehrten Festhalten am Prinzip der Ehrenamtlichkeit geführt, weil es unter solchen Bedingungen leichter fällt, Kandidaten aufgrund ihrer politischen Gesinnung oder parteimässigen Zugehörigkeit (anstatt aufgrund administrativer Qualifikation oder Loyalität) zu rekrutieren. Ebenso kann ihre Wahl und Wiederwahl leichter den Risiken einer Kampfwahl überlassen bleiben, weil mit einer Abwahl keine beruflich-karrieremässigen Konsequenzen verbunden sind. So sind heute viele städtische Gemeinden geneigt, überforderten Milizpräsidenten lieber zusätzliche Chefbeamte an die Hand zu geben statt sie ins Halb- oder Vollamt zu versetzen.¹⁰⁾ Damit wird in Kauf genommen, dass der zeitliche Einsatz je nach den beruflichen Verpflichtungen des Amtsinhabers variiert, und dass sich angesichts eines Arbeitsaufwands von 20 und mehr Wochenstunden (vgl. Geser 1987: 161ff.) nur sehr wenige Kandidaten finden.

Tabelle 5: Prozentsatz der Gemeinden mit ehren- halb- und vollamtlichen Gemeindepräsidenten (1989): nach Gemeindegrösse (Basis: 2432 Gemeinden)

	Einwohnerzahl der Gemeinde				
	bis 500	501-2000	2001-5000	5001-10000	über 10000
Ehrenamtlich	91.2	87.8	76.4	63.4	40.6
Halbamtlich	8.2	9.3	11.7	9.9	12.9
Vollamtlich	0.5	2.9	11.9	26.8	46.5

In einer mündlichen Befragung von 219 Präsidenten aus dem Jahre 1983 hat sich gezeigt, dass vollamtliche Präsidenten erwartungsgemäss eine höhere kommunalpolitische Einflussposition gewinnen, indem sie eine intensivere Führungstätigkeit ausüben, auf die Ausarbeitung der Vorlagen stärker Einfluss nehmen und einen besseren Zugang zu „einflussreichen Kreisen“ innerhalb und ausserhalb der Gemeinde aufbauen können. Demgegenüber scheint ihr Einfluss auf die Meinungsbildung und Beschlussfassung im Vorstandsgremium erstaunlicherweise nicht wesentlich erhöht (Geser 1987: 203ff.). Ferner fällt auf, dass sie aufgrund ihrer längeren Büroanwesenheiten viel besser als ehrenamtliche Präsidenten in der Lage sind, eng mit den Berufsbeamten zu kooperieren und für Bürgerkontakte (insbesondere auch informeller Art) zur Verfügung zu stehen (Geser 1987: 166ff.).

In rund drei von vier Gemeinden finden bei der Besetzung des Präsidentenamtes keine Kampfwahlen statt, weil nur eine einzige Person als Kandidat(in) zur Verfügung steht. Am häufigsten sind umstrittene Wahlen in der Westschweiz, am seltensten in den grösseren Gemeinden des Tessins. Interessanterweise hängt die Chance für eine Kampfwahl in keiner Weise davon ab, ob es sich um die Besetzung eines Ehren-, Halb- oder Vollamtes handelt.

4. Die Gemeindeverwaltung

Vollamtliche (oder teilzeitliche) Beamte und Angestellte bilden den stabilen Kern der kommunalen Vollzugsorganisation, weil sie im Gegensatz zu Milizpersonen dazu disponiert sind, regelmässig und in ungestörter Kontinuität tätig zu sein, während der normalen Tageszeit für innere Kooperation und externe Anfragen zur Verfügung zu stehen, in langjähriger Tätigkeit wertvolle Kenntnisse und Erfahrungen anzusammeln und den Behörden als loyale Ausführungsorgane (ohne eigene politischen Ambitionen) zur Verfügung zu stehen. Als Preis dafür muss in Kauf genommen werden, dass einmal geschaffene Stellen kaum mehr abgeschafft werden können, und dass unabhängig vom Arbeitsanfall rigide Lohnkosten anfallen, die den finanziellen Manövrierspielraum der Gemeinde reduzieren. Während sich selbst kleinste Kommunen nur in seltenen Fällen (z.B. im Verzasacatal) zu Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamer Kanzlei zusammengeschlossen haben und sich die übrigen mit einem Schreiber, Finanzverwalter oder einer anfälligen Kanzleiangestellten begnügen, treten mit wachsender Einwohnerzahl spezialisiertere Amtssekretäre, Ressortbeamte und administrative Hilfskräfte hinzu.

Tabelle 6: Durchschnittliche Anzahl administrativ tätige Beamte und Angestellte (1994): nach Gemeindegrösse.*

	Bevölkerungsgrösse							
	-500	501-1000	1'-2000	2-5000	5-10000	10'-25'	25-50'	über 50'
Anzahl:	1.8	2.4	3.5	8.1	21.1	67.4	219.6	3800.0
pro 100 Einw.	1.01	0.33	0.25	0.26	0.31	0.45	0.65	1.72
Zuwachs seit 1984	11%	27%	31%	25%	26%	22%	11%	5%
(N =)	(728)	(375)	(339)	(317)	(116)	(65)	(5)	(4)

*inklusive Teilzeitstellen; ohne Lehrlinge

Statistische Analysen zeigen, dass die kommunale Verwaltungsgrösse in sehr enger Korrelation mit der Einwohnerzahl (sowie mit der Zahl und Grösse ansässiger Betriebsstätten) zunimmt. Überdurchschnittlich hoch ist sie bezeichnenderweise in den Tourismusgemeinden, wo zumindest während gewisser Monate des Jahres eine gesteigerte ökonomische Aktivität vorherrscht und eine beträchtlich grössere Bevölkerung nach Betreuung verlangt (vgl. Höpflinger 1996a). Analog dazu könnte der positive Kausalzusammenhang mit dem Anteil von Rentnern dadurch erklärt werden, dass Senioren ihren Lebensmittelpunkt meist in der Gemeinde haben und dadurch an die örtliche Verwaltung erhöhte Leistungsanforderungen stellen (vgl. Höpflinger 1996a). Dieser enge Zusammenhang mit Umweltfaktoren widerspricht der Vorstellung, dass in den letzten Jahrzehnten eine „unkontrollierte“ Verwaltungsexpansion stattgefunden habe, die jetzt durch Reorganisationen und Sparmassnahmen zu beseitigen sei. Vor allem fehlen empirische Hinweise, dass ein hohes Wohlstandsniveau die Schaffung zusätzlicher Verwaltungsstellen begünstigen würde. (Höpflinger 1996a).

Immerhin stimmt das Ergebnis nachdenklich, dass die „Verwaltungsichte“ bereits oberhalb von 5000 Einwohnern zuzunehmen beginnt und insbesondere bei Städten mit über 50 000 Einw. fast explosionsartig steigt. Sicher widerspiegelt sich darin die Tatsache, dass Gemeinden dieser Grösse normalerweise vielerlei zentralörtliche Funktionen und freiwillige Aufgaben (z.B. im Kulturbereich) erfüllen und/oder als Sammelbecken für vielerlei soziale Probleme vor besonderen qualitativen Herausforderungen stehen. Solche Entlastungsfunktionen werden empirisch darin deutlich, dass kleinere und mittlere Gemeinden eine geringere Verwaltungsichte haben, wenn sie sich in der Nähe einer mittleren oder grösseren Stadt befinden und/oder wenn ein grosser Anteil der Erwerbstätigen ausserhalb der Gemeinde ihre Arbeit findet (Höpflinger 1996a). Die höchst unterschiedlichen Zuwachsraten im Zeitraum 1984-94 weisen darauf hin, dass die mittelgrossen Gemeinden einen gewissen Nachholbedarf zum Ausbau ihrer (vorher stark unterdotierten) Verwaltungsapparate verspürten, während die Städte die seit den späten 60er-Jahren vollzogene administrative Expansion offenbar weitgehend abgeschlossen haben.

Aus verschiedenen Gründen sehen sich Gemeinden genötigt, ihre politisch-administrative Binnenorganisation stärker aneinander anzugleichen und bei der Behandlung derselben Probleme in identischer Weise zu verfahren. Beispielsweise wirkt der Kanton homogenisierend, indem er im Gemeindegesetz spezifischere Festlegungen über die kommunale Binnenorganisation trifft (vgl. z.B. Geser 1981: 274ff.) oder die Kommunen zur Einhaltung standardisierter Finanzplanungs- und Buchführungsusancen verpflichtet. Neuere Konzepte des „New Public Management“ und der „bürgernahen Verwaltung“ stossen auf Gemeindeebene auf besonders fruchtbaren Boden, weil bei der kommunalen Verwaltung stärker als auf Kantons- und Bundesebene reine Dienstleistungsfunktionen (anstatt z.B. die Ausübung hoheitlicher Rechtsfunktionen) im Zentrum stehen. Hinzu kommt, dass infolge des Milizsystems schon immer eine personelle Verflechtung mit der Privatwirtschaft gewährleistet war, so dass jener bürokratische Geist, der heute auf Kantons- und

Bundesebene Rationalisierungshindernis bekämpft wird, nicht richtig zur Entfaltung gelangen konnte. Immerhin hat die konsequente Anwendung von Effizienzkriterien zumindest in einigen grösseren Gemeindeverwaltungen bereits zu erheblichen Einsparungen geführt.¹¹⁾

5. Kommissionen

Der Begriff „Kommission“ wird auf eine Vielzahl verschiedener Gremien angewendet, deren Gemeinsamkeit darin besteht, dass sie im Vergleich zur Gemeindeexekutive eingeschränkte Kompetenzen und einen sachlich spezifischeren Aufgabenkreis besitzen. Zum einen handelt es sich dabei eigentliche *Spezialbehörden* (z.B. im Schul- oder Fürsorgewesen), die der Exekutive nebengeordnet sind, weil sie über selbständige Entscheidungsbefugnisse verfügen und häufig von einem in der Volkswahl bestimmten Präsidenten geleitet werden. Ein zweiter Typus sind die - praktisch universell verbreiteten - *Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommissionen*, die im Auftrag der Wohnerversammlung die Arbeit der Exekutive und Verwaltung zumindest unter finanziellen Gesichtspunkten überwachen und damit einen Teil jener Kontrolle ausüben, der in parlamentarisch verfassten Gemeinden von der Legislative als Ganzes wahrgenommen wird. In diesem letzteren Fall treten drittens die *parlamentarischen Kommissionen* hinzu, die wie auf Kantons- und Bundesebene damit betraut sind, die im Plenum zu entscheidenden Vorlagen vorzubereiten. Zahlenmässig am bedeutsamsten sind schliesslich die von der Exekutive eingerichteten (oder zumindest personell besetzten) *unselbständigen Spezialkommissionen*, bei denen sich häufig eher politische Aufgaben der Meinungsbildung und Vorberatung mit eher administrativen Aufgaben (z.B. der Aufsicht über kommunale Einrichtungen oder der operativen Verwaltung bestimmter Vollzugsbereiche) verbinden. Diese ständigen Kommissionen können durch beliebige Gremien temporärer Art ergänzt werden, die z.B. anlässlich grosser öffentlicher Planungs- oder Bauprojekte etabliert werden oder der Erreichung von Zwecken dienen, bei denen eine Kooperation mit privaten Leistungsträgern oder der Einbezug spezifischer Gruppierungen (Quartierbewohner, Ausländer u.a.) notwendig ist.

Generell sind alle Kommissionen „ianusköpfig“ in dem Sinne, dass sich bei ihnen zwei völlig disparate Funktionen miteinander verbinden:

Erstens dienen sie dem *politischen* Zweck, Partizipationsmöglichkeiten für verschiedene Parteien und andere Gruppierungen zu schaffen und damit dafür zu sorgen, dass politische Entscheidungen oder Handlungen auf eine breitere politische Konsens- und Legitimationsbasis abgestützt werden können. Leicht können - im Sinne der Ko-optation - auch minoritäre Gruppen oder sehr aktive Einzelpersonen einbezogen werden, die nicht im Exekutivgremium Platz finden können und die andernfalls vielleicht auf informelle Weise Einfluss nehmen würden. *Zweitens* haben sie die Funktion, vielerlei Expertise, Kenntnisse und Fertigkeiten aus der privaten Berufswelt für die öffentlichen Belange des Gemeinwesens nutzbar zu machen: Qualifikationen, die im kleinen Beamtenapparat nicht vorhanden sind und deren kommerzielle Beschaffung sich als ungebührlich kostspielig erweisen würden. So sind praktisch alle Gemeinden insbesondere auf Fachleute aus dem bautechnischen und dem finanzbuchhalterischen Bereich angewiesen - zunehmend aber auch auf Personen mit sozialpädagogischen, medizinischen und juristischen Qualifikationen.¹²⁾

Die Kosten eines zu umfangreichen Kommissionssystems bestehen insbesondere in einer Zunahme der Koordinationsprobleme, weil Milizgremien nach aller Erfahrung wenig willens und fähig sind, mit miteinander (bzw. mit der Exekutive oder Verwaltungsstellen) zuverlässig zu kommunizieren und zu kooperieren.¹³⁾ Spezialkommissionen sind deshalb am besten für Vollzugsbereiche geeignet, die - dank ihrer Segregiertheit und inneren Geschlossenheit wenig bereichsübergreifende Koordination verlangen (vgl. z.B. Höpfinger 1996b)

Tabelle 7: Prozentsatz der Gemeinden mit Spezialkommissionen in verschiedenen Vollzugsbereichen 1994 (nach Gemeindegrösse) (Basis: 1943 Gemeinden).

	Bevölkerungsgrösse				
	bis 500	501-2000	2001-5000	5-10000	über 10000
Rechnungsprüfung	67	76	83	87	78
Schulpflege	53	69	73	68	84
Finanzen/Steuern	53	62	72	85	75
Bauwesen	31	58	78	82	85
Ortsplanung	42	56	71	78	78
Fürsorge	24	47	66	85	84
Geschäftsprüfung	44	36	40	48	69
Vormundschaft	20	33	53	68	68
Umwelt-/Naturschutz	14	37	52	70	63
Strassen/Verkehr	12	28	43	58	63
Kultur	08	22	47	54	59
Sport/Freizeit	08	18	35	54	68
Heimat-/Ortsbildschutz	11	13	25	29	47
Jugendfragen	05	09	25	52	60
Wirtschaftsförderung	05	05	12	19	21

Erwartungsgemäss nimmt die Häufigkeit aller Kommissionstypen mit wachsender Bevölkerungsgrösse deutlich zu (Tab. 7). Nur die Rechnungsprüfungskommissionen sind in den Städten etwas weniger häufig zu finden, weil hier offensichtlich die Parlamente diese Kontrollfunktion ausüben. Selbst die Gemeinden der untersten Grössenkatgorie verfügen mehrheitlich über eine Rechnungsprüfungs- und Finanzkommission sowie eine Schulpflege, und viele von ihnen auch ein Gremium, das sich mit Bau- und Planungsfragen befasst. Demgegenüber werden Kommissionen im Fürsorge- und Vormundschaftsbereich erst oberhalb von 2000 Einwohnern üblich, und Gremien für Jugend- Freizeit- und Kulturfragen sind gar eine eher städtische Spezialität.

In der äusserst geringen Verbreitung von Wirtschaftsförderungskommissionen widerspiegelt sich die nach wie vor geringe Bereitschaft der meisten Gemeinden, eine aktive und umfassende Struktur-Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik zu betreiben.

Eine Analyse nach Entstehungsjahren ergibt, dass die Kommissionen fast aller Kategorien (einzige Ausnahme: Umweltschutz) mehrheitlich *vor* 1984 entstanden sind. Am ausgeprägtesten gilt dies erwartungsgemäss für die Rechnungsprüfungs- und Schulkommissionen (über 95%), am wenigsten für die Ortsplanungs- und Jugendkommissionen, die zu über 40% nach diesem Stichjahr gegründet wurden.

6. Möglichkeiten und Grenzen des Milizsystems

Kommunale Milizämter sind zu 80 bis 90% von Männern oder Frauen mittleren Alters besetzt, die aufgrund ihrer hauptberuflichen Tätigkeit sowie ihrer familiären Verpflichtungen nur *beschränkt abkömmlich* sind; keineswegs etwa von Hausfrauen, Rentnern oder Studierenden, denen man eine höhere zeitliche Verfügbarkeit für ein öffentliches Amt zutrauen würde.

Bei *legislativen* Ämtern ist dies meist kein besonderes Problem, weil man dort ziemlich frei wählen

kann, wann, wie intensiv und auf welche Weise man sich politisch engagiert. Wer ein kommunales *Exekutivamt* besetzt, muss hingegen für eine Vielzahl nicht frei wählbarer Aufgaben (z.B. für die Behandlung von Einsprachen, Initiativanträgen, Tätigkeiten der Verwaltungsführung u.a.) zur Verfügung stehen.¹⁴⁾

Unter dem Gesichtspunkt begrenzter Abkömmlichkeit scheint der „Flaschenhals“ des Milizsystems aber weniger in der Gesamtsumme der aufgewendeten Arbeitsstunden als vielmehr in der Büroanwesenheit zu liegen, die unabhängig vom Belastungsniveau auf demselben niedrigen Niveau bleibt (vgl. Geser 1987: 166f.). Ganz im Sinne Max Webers stellt man fest, dass das Handicap ehrenamtlicher Führungskräfte vor allem darin besteht, dass sie keine „Stetigkeit der Leitung“ garantieren können: weil sie zu selten da sind, um die Arbeit der Untergebenen operationell zu überwachen und um für Ratschläge oder Interventionen zur Verfügung zu stehen.

Dementsprechend sind ehrenamtliche Ressortvorsteher am ehesten für die Führung relativ stark formalisierter und routinierter Vollzugsbereiche (z.B. Zivilschutz oder Gemeindewerke) geeignet, in denen es dank des seltenen Auftretens unvorhergesehener und einmaliger Problemfälle gut möglich ist, die operationelle Leitung stabil nach unten zu delegieren.¹⁵⁾

Zweitens stellt sich im kommunalen Milizsystem die Frage nach der hinreichenden Qualifikation der Amtsinhaber: insbesondere deshalb, weil sie meist aus eher politikfernen Berufen stammen und sie vor Amtsantritt meist über keine vorgängigen Erfahrungen aus anderen öffentlichen Ämtern verfügen.

Nun ist allerdings evident, dass es heute im Vergleich zur traditionellen Bauern- und Gewerbewirtschaft ungleich mehr Bürger(innen) gibt, die über geeignete berufliche Vorkenntnisse zur Ausübung politischer und administrativer Funktionen verfügen: z.B. Buchhalter oder Revisoren, die in der Rechnungsprüfungskommission nützliche Dienste leisten, Techniker und Ingenieure, die in Fragen des Bauwesens oder der öffentlichen Werke ihr Wissen gut einbringen können; oder wirtschaftliche Führungskräfte, die in ihrer normalen Berufstätigkeit mit organisatorischen Verfahrensabläufen und Prozessen der Entscheidungsfindung, mit Problemen der Personalrekrutierung oder mit juristischen Fragen in Berührung kommen, und ihr öffentliches Amt deshalb nicht als eine prinzipiell fremde Welt erfahren (vgl. Geser 1987:191).

Als Folge davon können Spezialkommissionen gerade in modernen Gemeinden an Kompetenz und Autorität gewinnen und auf die kommunalpolitischen Vorgänge einen grösseren Einfluss geltend machen.¹⁶⁾ Trotzdem waren in der Umfrage von 1994 fast 70% aller Gemeindeschreiber der Ansicht, dass das Kandidatenangebot für Exekutivämter in der Periode 1984-94 abgenommen habe. Im Bereich der Spezialbehörden und -kommissionen scheint die Situation weniger drastisch, weil hier nur knapp 40% eine negative Entwicklung sehen.

Wenn man bedenkt, dass Gemeinden mit hundert Stimmberechtigten in Exekutive, Schulrat und diversen Kommissionen rund 30 Positionen besetzen müssen, ist davon auszugehen, dass sie in einer administrativen Dauerkrise leben und sicher nicht in der Lage sind, hinreichend qualifizierte (bzw. einsatzwillige) Amtsinhaber zu finden.

In einigen Kantonen (z.B. St. Gallen, AI, GR) sind auf kommunaler Ebene immer noch Amtszwangsbestimmungen in Kraft. Ihre faktische Durchsetzbarkeit erweist sich heute durchwegs als schwierig und beschränkt sich meist darauf, einem amtierenden Behördemitglied den gewünschten Rücktritt zu „verbieten“. ¹⁷⁾

Anmerkungen

- 1) Dies gilt nach Vorschrift mancher Kantone insbesondere für Geschäfte, die dem Referendum unterstehen oder eine Änderung der Gemeindeordnung zum Inhalt haben.
- 2) Diese letztere Möglichkeit ist in allen Kantonen ausser Appenzell-Innerrhoden vorgesehen (Ladner 1991: 68).
- 3) Dies kann dazu führen, dass ausgerechnet Versammlungen mit besonders wichtigen (= breites Interesse weckenden) Traktanden überhaupt nicht abgehalten werden können. So z.B. am 5. April 1995 in Wallisellen (ZH), wo der Gemeindepräsident die über 1000 erschienenen Bürger(innen) unverrichteter Dinge nach Hause entlassen hat mit der Begründung, dass „die feuerpolizeilichen Vorschriften nicht eingehalten werden könnten.“ (NZZ 6. 4. 1995: 53).
- 4) vgl. Ladner 1991.
- 5) vgl. "Traktandum" 10, 1991, Nr. 2: 14.
- 6) So hat Birsfelden BL im Jahre 1991 die Abschaffung des 1976 eingeführten Gemeindeparlaments beschlossen, obwohl die Bevölkerung in der Zwischenzeit auf ca. 12 000 angestiegen war. (vgl. "Traktandum" 10, 1991, Nr. 2: 14). In ähnlicher Weise sind Aarburg BE, Oftringen AG, Düringen FR, Arbon TG, Suhr AG, Münchenstein BL und Wünnewil-Flamatt FR wieder zur direkten Demokratie zurückgekehrt.
- 7) Im Kanton Zürich z.B. nur die beiden Städte Zürich und Winterthur.
- 8) So wurde in Schlieren noch 1993 ohne Oppositionsstimme beschlossen, die Schulpflege von 17 auf 21 Sitze (d.h. auf eine für Gemeindeexekutiven unannehmbare Grösse) zu erhöhen. (vgl. NZZ 28. 9. 1993, „Vergrösserung der Schulpflege in Schlieren“).
- 9) Restbestände dieser eher administrativen als politischen Rollenauffassung finden sich vor allem noch in der Ostschweiz, wo selbst kleinere Gemeinden über einen vollberuflichen Gemeindeammann verfügen, der meistens auch noch rein verwaltungsmässige Aufgaben (Grundbuchführung) erfüllt.
- 10) In Liestal (BL) wurde der Stadtpräsident 1995 sogar wieder (mit 1864 zu 1169 Stimmen) ins Nebenamt zurückversetzt mit der Begründung, er solle sich voll auf die politische Führung konzentrieren. Dafür wurde für die administrative Leitung das Amt eines „Stadtverwalters“ geschaffen (NZZ 23.6.1995: 16; „Nur noch nebenamtlicher Stadtpräsident in Liestal“).
- 11) So z.B. in Wetzikon Zürich, wo aufgrund des mit eigenen Mitteln erarbeiteten „Effi-Plans“ in den frühen 90er-Jahren ca. 10 Steuerprozent eingespart werden konnten (vgl. NZZ 31. 12. 1994: 48; „Wetzikon spart zehn Steuerprozent“).
- 12) Hinsichtlich juristischer Expertise besteht allerdings ein schwer zu beseitigendes Defizit, weil die verfügbaren Juristen in verwaltungsrechtlichen Fragen meist wenig Kenntnisse besitzen. Der Grund dafür liegt darin, dass sowohl im Jus-Studium wie auch in der üblichen Berufsausübung andere Rechtsgebiete (z.B. Privatrecht und Handelsrecht) im Vordergrund stehen.
- 13) Der theoretisch einsichtige Grund dafür liegt darin, dass die Repräsentanten solcher Gremien an Sitzungen wenig Handlungs- und Entscheidungsspielraum besitzen, da sie immer wieder genötigt sind, mit der Gesamtkommission Rücksprache zu nehmen.
- 14) Dies führt dazu, dass in „beschwerdeintensiven“ Bereichen wie dem Bauwesen oft besondere Belastungen - und entsprechende Rekrutierungsschwierigkeiten - bestehen.
- 15) In Städten und Gemeinden Deutschlands hat man z.B. festgestellt, dass nebenamtliche Dezernenten bevorzugt die Leitung hoch technisierter Bereiche (Reinigungsamt, Wasserversorgung, Elektrizitätswerke) übernehmen, wo gut eingespielte Organisationsapparate ausgebildet sind, die nur wenig Leitungsprobleme bieten (Grauhan 1976).
- 16) So hat der Verfasser im Rahmen eines früheren kommunalsoziologischen Forschungsprojekts nachweisen können, dass der Einfluss der Rechnungsprüfungskommission mit zunehmender Grösse der Gemeinde steigt. (Geser 1987: 82ff.)
- 17) So z.B. im Kanton Appenzell-Innerrhoden, wo 1990 der Hauptmann von Schlatt-Hausen zur Weiterführung seines Amtes genötigt wurde. (vgl. NZZ 9.9. 1993: "Der Amtszwang – nötig oder unwürdig?").

Literatur

Geser, Hans (1985). "Politisch-administrative Struktur differenzierung und Kompetenzorganisation in mittel-grossen Schweizer Gemeinden", *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 3, 1985: 465-500.

Geser, Hans (1987). *Kommunales Regieren und Verwalten. Ein empirisches Handbuch*. Grösch: Rüegger.

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

Höpflinger, François (1996a). *Verwaltungsorganisation von Gemeinden*. <http://www.socio.ch/gem/hoef02.htm>

Höpflinger, François (1996b). *Behördenorganisation: Exekutive, Spezialbehörden und ständige Kommissionen* <http://www.socio.ch/gem/hoef01.htm>

Ladner, Andreas (1991a). *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*. Zürich: Seismo.