

Ein Hoch auf das Engagement in der Gemeindepolitik

Nicht immer leisten Bürgerinnen und Bürger freiwillig Dienst an der Gemeinschaft, die Besetzung von Milizämtern ist vielfach ein Knorz. Welche Reformen werden diskutiert, welche Nebenwirkungen haben sie? Die «Schweizer Gemeinde» geht dieser Frage auf den Grund.



Die Bereitschaft zum Mitmachen hängt von vielen Faktoren ab. Die grosse Frage ist, wie neue Potenziale ausgeschöpft werden können.

Bild: Shutterstock

«Vom Kanton eingengt. Von den Bürgern kritisiert. Und erst noch schlecht bezahlt: Das Frustrationspotenzial von Gemeindepolitikern wächst – mitunter so sehr, dass diese Arbeit kaum mehr jemand machen will. Ein Mittel gegen die Misere ist nicht in Sicht.» Mit dieser hoffnungslosen Aussage beginnt die «Berner Zeitung» einen Artikel über das Milizsystem. Hat der Autor recht mit seinem Urteil? Welche Lösungsansätze stehen zur Diskussion, um Milizämter attraktiver zu gestalten?

Woher nehmen sie die Bereitschaft?

Am Anfang steht die Frage, was die Bürger zur Übernahme eines Amtes führt. Die Motivation zur Milizarbeit kann grundsätzlich auf intrinsischem Interesse beruhen oder auch aus einem inneren Pflichtgefühl heraus erfolgen, etwas für die Gesellschaft tun zu müssen – oder es kann auch sein, dass sich jemand Vorteile davon verspricht, etwa für die eigene (politische) Karriere. Entscheidend sind danach die spezifischen Anforderungen und Aufgaben des entsprechenden Amtes. Je nachdem wird ein Bürger dadurch angezogen oder abgeschreckt. Wenn sich etwa eine Behörde wandelt und immer mehr zu einem Fachgremium wird, fühlen sich andere Personen angesprochen als vorher. Neben der Motivlage und den Anforderungen des Amtes ist es wichtig, ob sich ein Bürger ein Milizamt «leisten» kann. Wirtschaftlich leisten kann man sich ein gering entschädigtes Amt, wenn man über ein genügend grosses Einkommen verfügt.

Zudem benötigt man Zeit, die man sich selbst nehmen kann oder die vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt wird. Neben den materiellen Rahmenbedingungen sind die immateriellen Bedingungen für die Bereitschaft zu einer Kandidatur wichtig. Dazu gehören die Attraktivität und das Ansehen der entsprechenden Milizbehörde. Wenn die Attraktivität eines Milizamtes nachlässt, gleichzeitig aber die Anforderungen steigen, hat dies Auswirkungen auf die Rekrutierung und möglicherweise auch auf die Qualität der Kandidaten sowie auf die entsprechende Quote vorzeitiger Rücktritte. Die individuelle Teilnahmebereitschaft reicht allerdings nicht aus, um ein Amt zu besetzen. Denn es folgen die Rekrutierung, die Nominierung und die Wahl. Die Bürger müssen bereit sein, ein solches Verfahren zu durchlaufen. Bürger, die sich überlegen, ob sie für ein Milizamt kandidieren wollen, müssen sich darum folgende Fragen stellen:

- Warum engagiere ich mich, und was erhoffe ich mir davon (normativ)?
- Was wird von mir erwartet (normativ)?
- Bin ich der Aufgabe gewachsen (kognitiv)?
- Ist das Amt mit meinem Umfeld vereinbar (sozial und zeitlich)?
- Kann ich mit den Anforderungen eines öffentlichen Amtes umgehen (emotional)?
- Kann ich mit Unterstützung und mit der Wahl rechnen (politisch)?



Der Gemeindeverband plant das «Jahr der Milizarbeit»

Die Erhaltung des Milizsystems hat für den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) oberste Priorität. Er stärkt mit gezielten Massnahmen das Weiterbestehen und die Weiterentwicklung des Milizsystems. Für 2019 plant der SGV deshalb das «Jahr der Milizarbeit». Dieses wird der Verband nicht nur mit eigenen Aktivitäten bestreiten, sondern in Zusammenarbeit mit Partnern aus Wirtschaft, Gesellschaft und Forschung gestalten. Die Rolle des SGV besteht darin, Plattformen zu schaffen und eine vertiefte und interdisziplinäre Diskussion aus verschiedenen Perspektiven zu fördern. Die Überlegungen und Ergebnisse werden in Papieren und Vorstössen festgehalten und in Form von Tagungen oder Events einem breiteren Publikum vorgestellt. Auf diese Weise möchte der SGV Impulse geben und solche selber wieder aufnehmen. Die einzelnen Projekte zum «Jahr der Milizarbeit» wird die «Schweizer Gemeinde» zu einem späteren Zeitpunkt vorstellen.

Reformen und Nebenwirkungen unter der Lupe

Reformen müssen darauf abzielen, Anreize zu setzen für den individualistisch-liberalen Bürger, der seine Beteiligungsbereitschaft kühl abwägt. Ein negativer Anreiz zur Hebung der Teilnahmebereitschaft ist der Amtszwang, der in einigen Kantonen und Gemeinden besteht (vgl. Bericht Seite 52). Ein weiterer negativer Anreiz wäre ein Rücktrittsverbot während der Amtsperiode. In einigen Kantonen wird zumindest eine Erklärung mit stichhaltigen Gründen verlangt, wenn man sich während einer Amtsperiode zurückziehen möchte. Doch solche Massnahmen erschweren die Suche nach Kandidaten zusätzlich.

Gemeindefusionen können die Folgen mangelnder Teilnahmebereitschaft ebenfalls mindern, da das Rekrutierungspotenzial wächst und gleichzeitig weniger Ämter besetzt werden müssen. Vor allem in kleinen Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern sind die Sorgen rund um die Personalrekrutierung ein Grund für den erhöhten Fusionsdruck (vgl. Bericht Seite 30). Während Gemeindefusionen früher selten waren, schliessen sich Gemeinden heute häufiger zusammen. Ein – berechtigtes – Argument gegen Fusionen lautet, dass durch sie die Distanz zwischen Gemeindebehörden und Bürgern wächst.

Oft wird angesichts der geringen Teilnahmebereitschaft eine Verkleinerung der Behörden ins Auge gefasst. Sie wird aktuell in der Berner Gemeinde Lüscherz diskutiert (vgl. Bericht Seite 54). Diese

Massnahme ist in Gemeindeexekutiven und in Kantonsparlamenten relativ erprobt. So wird das Rekrutierungsproblem zwar entschärft, aber da dadurch für das einzelne Behördenmitglied mehr Arbeit anfällt und sich der Zeitaufwand erhöht, kann dies letztlich einen Schritt in Rich-

tung Verberuflichung der Behörden bedeuten. Das Milizamt wird so zu einem Zweitberuf und müsste besser entschädigt werden, was höhere Kosten zur Folge hätte. Die Intensivierung löst also die Rekrutierungsschwierigkeiten, läuft aber dem Milizgedanken zuwider.



Der Gemeinderat von Simplan.

Bild: Gemeindeverwaltung Simplan



Rekrutierungsprobleme trotz Fusion: Blick auf die Juragemeinde Val Terbi.

Bild: zvg



Silvia Mügeli, Gemeindepräsidentin von Lüscherz.

Bild: Barbara Spycher

Häufig wird moniert, dass Miliztätige zu sehr mit operativen Aufgaben befasst seien und ihr Handlungs- und Gestaltungsspielraum eingeschränkt sei. Entsprechend werden Massnahmen diskutiert, die Gemeindeexekutiven von den Alltagsgeschäften entlasten und sie stärker auf die strategische Führung ausrichten sollen. Das damit verbundene Ziel: Ein Engagement auf lokaler Ebene soll attraktiver werden für Persönlichkeiten, die bereit sind, einen überdurchschnittlichen Einsatz zu leisten und Führungsverantwortung zu übernehmen. Der Ausbau von Sekretariaten und anderer professioneller Unterstützung wird oft als Massnahme zur Entlastung einer Behörde gepriesen. Aber auch dies birgt Nachteile, etwa bei der Kommunikation zwischen Behörde und Sekretariat. Die Stetigkeit der Amtsführung der Sekretariate führt zu einer Informationsasymmetrie und kann den Gemeindegliedern oder ein Schulsekretariat zur heimlichen Behörde werden lassen. In eine ähnliche Richtung geht ein Ansatz im Kanton Luzern. Mehrere Gemeinden haben dort das sogenannte Geschäftsführermodell eingeführt (vgl. Bericht Seite 56). In diesen Dörfern wird konsequent zwischen strategischer und operativer Führung getrennt. Strategische

Entscheidungen fällen die Politiker, die von den Stimmbürgern gewählt werden. Die operative Leitung der Verwaltung liegt in den Händen eines Geschäftsführers, der von der Gemeinde angestellt ist. Auch Gemeinden in anderen Kantonen haben inzwischen ähnliche Modelle eingeführt. Was aber nicht vergessen werden darf: Auch wenn das Milizsystem auf dem Papier so erhalten bleibt, wird es doch aufgeweicht, da ein Berufstätiger wesentliche Aufgaben übernimmt.

Alternativ könnten Gemeindepräsidenten finanziell und zeitlich besser ausgestattet werden. So wurden in den Kantonen Thurgau oder St. Gallen Präsidien der kommunalen Exekutiven, die mehr Präsenz und Arbeitsaufwand verlangten, gezielt so ausgestaltet, dass ein Vollpensum entstand (vgl. Bericht Seite 58). Dies soll zu einer deutlichen Entlastung der Gesamtgremien führen, die sich dadurch auf übergeordnete Zukunftsfragen konzentrieren können. Allerdings kann es dadurch zu einer allzu grossen Informationsasymmetrie zwischen dem Präsidenten und den übrigen Mitgliedern kommen. Wird eine Behörde zu sehr entlastet, wird sie marginalisiert. Das heisst: Überlastung wie Unterforderung können die Beteiligungsmotivation einschränken.



Philipp Rölli, Nichtgemeinderat, leitet die Geschäfte von Rothenburg (LU). Bild: zvg



Rolf Züllig führt die Gemeinde Wildhaus-Alt St. Johann im Vollamt. Bild: zvg

Die Rolle der Wirtschaft, die Rolle des Lohns und der Sozialleistungen

Die Zeitressourcen gehören zu den zentralen Engpässen, denn die Miliztätigkeit beschneidet nicht nur die Freizeit, sondern beeinflusst den ganzen Tagesablauf. So verlangen laut Jörg Kündig, Gemeindepräsident von Gossau (ZH), FDP-Kantonsrat, Präsident des Gemeindepräsidentenverbandes des Kantons Zürich und Vorstandsmitglied des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV), vorgesetzte Stellen oder Partnerorganisationen immer mehr Präsenz auch während der Arbeitszeit. Das dämpft die Bereitschaft von Arbeitgebern zusätzlich, Mitarbeiter für die Tätigkeit in einer Milizbehörde freizugeben. Das Milizsystem setzt aber ein entsprechendes Entgegenkommen von Arbeitgeber (und Familie) voraus. Der Staat hat kaum Möglichkeiten, die Haltung der Unternehmen gegenüber der Milizarbeit zu beeinflussen. Sie muss in den Unternehmen selbst wachsen. Einige haben denn auch gute Arbeitszeitmodelle entwickelt (vgl. Bericht auf Seite 60). Unter den materiellen Rahmenbedingungen nimmt die Entschädigung eine zentrale Stellung ein. Würde keine

Entschädigung geleistet, wären die Rekrutierungsprobleme sicher drastischer. Vermutlich ist ein bestimmter Sockelbetrag als Untergrenze unverzichtbar. Die Obergrenze liegt aber dort, wo die Entschädigung einem Erwerbseinkommen entspricht. Dann wird nämlich aus der

Miliztätigkeit Erwerbsarbeit. In vielen Gemeinden sind die Entschädigungen in den letzten Jahren wohl erhöht worden, die Situation hat sich dadurch aber gemäss dem Politologen Andreas Ladner nicht entschärft. Mit Geld allein lässt sich das Problem also offenbar nicht lösen



Swiss Life lässt Mitarbeitern bis zu 20 Prozent der Arbeitszeit für ein Milizamt. Bild: zvg



Renate Gautschy hat lebhaftere Diskussionen über Entschädigungen erlebt. Bild: fototoni

(vgl. Bericht Seite 62). Eine weitere Idee besteht darin, wie im Kanton Luzern schon geschehen, ab einer bestimmten Gemeindegrösse ein milizmässiges Teilzeitamt einzuführen (vgl. Seite 66). Das Argument lautet, dass diese Ämter sowieso bezahlt werden müssen, sodass die Kosten für die Gemeinde nicht allzu stark stiegen, der Aufwand aber klarer umgrenzt würde. Allerdings würde sich die Milizarbeit so einer traditionellen Erwerbstätigkeit annähern.



Erna Bieri ist Stadtpräsidentin von Willisau (LU) im Teilamt. Bild: zvg

Neben materiellen gibt es auch immaterielle Bedingungen, die die Bereitschaft zum Engagement beeinflussen können. Zu nennen sind besonders die Attraktivität und das Ansehen der Behörde. Die Ansprüche der Gesellschaft haben zugenommen. Die Schwelle, Milizbehörden zu kritisieren, ist sehr niedrig. Darum trauen sich viele eine Milizarbeit nicht mehr zu oder haben ganz einfach keine Lust, sich der öffentlichen Kritik auszusetzen und damit sich und ihr persönliches Umfeld zu belasten. Weil die Lokalparteien, die zentrale Rekrutierungsinstanz, Mitglieder verlieren, wird immer wieder über eine finanzielle Anerkennung der Parteienarbeit in den Gemeinden diskutiert, da diese Dienstleistungscharakter habe. Das dürfte allerdings angesichts der generellen Skepsis der Bevölkerung gegenüber einer Parteienfinanzierung kaum spruchreif werden, auch wenn eine solche auf Bundesebene in Form der – relativ geringen – Beiträge des Bundes an die Parteifракtionen bereits Tatsache ist. An-

stelle der Suche durch die Parteien könnten öffentliche Ausschreibungen eingeführt werden. Ein Effekt wäre der Aufbruch des faktischen Rekrutierungsmonopols der Parteien, indem Kandidatenschichten erschlossen würden, die nicht aus dem Umfeld der Parteien stammen. Vielleicht würde so eine höhere Beteiligungsbereitschaft resultieren, oder es würde «verborgenes Talent» ans Tageslicht gebracht. Parallel dazu könnten öffentliche Werbeveranstaltungen stattfinden. Was die Rekrutierungsmöglichkeiten betrifft, sind vor allem Junge, Frauen, Pensionierte und niedergelassene Ausländer in den lokalen Exekutiven stark unter- respektive nicht vertreten. Hier könnte ebenfalls angesetzt werden: Zu prüfen wäre, ob Rentner vermehrt für eine Behördentätigkeit zu begeistern wären. Auch könnten vermehrt jüngere Personengruppen mobilisiert werden (vgl. Berichte Seite 70/72). Damit böte sich die Chance, politisch Interessierten der jüngeren Generation eine aktive Beteiligungsmöglichkeit zu

eröffnen und sie nicht auf einer Warteliste versauern zu lassen – was leider vorkommt. Erschwert wird dies durch höhere Mobilität und geringe Verwurzelung der Jungen, die ihren Wohnsitz je nach Arbeits- und Ausbildungsort häufig wechseln.



Nirosh Manoranjithan sagt über sich selbst, er biete etwas Neues. Bild: Daniel Ammann

Es gilt, neue Potenziale auszuschöpfen

Sicher ist: Zur Stärkung des Milizsystems müssen neue Potenziale der Freiwilligenarbeit ausgeschöpft werden. Klar ist aber auch: Auf die Schnelle ist das Milizsystem nicht reformierbar. Jeder pragmatische Schritt in welche Richtung auch immer hat Auswirkungen auf die Miliztätigkeit. Oft ist es gerade die entsprechende Massnahme, die an anderer Stelle eine Entfernung vom Ideal des Milizgedankens bedeutet: Höhere Entschädigung macht die Miliztätigkeit zur Erwerbsarbeit, grösserer Zeiteinsatz macht sie zum Vollamt, anspruchsvollere Aufgaben vermindern die Rekrutierungsbasis, und Professionalisierung

entwertet das Laienwissen. Und eine Milizbehörde, die mit Aufgaben so überlastet ist, dass sie diese nur noch «berufsförmig» bearbeiten kann, entspricht ebenso wenig dem Ideal einer Milizbehörde wie eine, der wesentliche Aufgaben abgenommen werden – mit dem Unterschied, dass eine solche Behörde zwar noch formal milizförmig ist, funktional jedoch entleert wird.

Die zentrale Schwierigkeit bei der Suche nach Lösungen ist aber folgende: Alle Bürger sind gleichermassen für das Funktionieren des Milizsystems verantwortlich, indem sie sich mit ihrer Zeit und ihren Fähigkeiten einbringen. Trotz –

oder gerade wegen – der kollektiven Verursachung des Problems und fehlender Zuständigkeit wird die Lösungssuche an die politischen Institutionen delegiert. Beteiligungsbereitschaft wurzelt aber im sozialen Kapital oder, altmodischer formuliert: in den Bürgertugenden, deren Träger das Volk selbst ist.

Andreas Müller
Inhaber Politconsulting,
Leiter Milizprojekt beim Schweizerischen Gemeindeverband