

Sozialkapital

Freiwilliges Engagement in der Lokalpolitik wird seltener – was tun?

Unser Land benötigt eine grosse Zahl von MilizpolitikerInnen. Früher war ein Amt in einer Gemeinde mit Prestige verbunden, heute ist dies immer weniger der Fall. In den letzten Jahren ist es für viele Gemeinden deshalb zunehmend schwierig geworden, genügend gut qualifizierte KandidatInnen zu gewinnen. Was ist zu tun? Ein Studienbericht.

Die Schweiz hat eine sehr luxuriöse politische Feingliederung. Die 26 Kantone und vor allem die (heute noch) 2352 Gemeinden benötigen eine grosse Zahl an Personen, die sich für die zahlreichen politischen Ämter in Kommissionen, Exekutiven und Parlamenten zur Verfügung stellen. Nur dank ihnen kann die politische Selbstverwaltung überhaupt wahrgenommen werden.

Ausgestaltet sind diese Ämter, abgesehen von ein paar wenigen Ausnahmen, als Ehren- oder Nebenamt. Die Amtsinhaber sind – so heisst es hierzulande – MilizpolitikerInnen. Sie werden für ihre Arbeit nicht entlohnt, sondern erhalten eine kleine Entschädigung, Sitzungsgelder und Spesenpauschalen. Hochrechnungen auf Basis von Befragungen (vgl. Kasten) zeigen, dass die nebenamtlichen Mitglieder in den Gemeindeexekutiven pro Woche rund 8 Stunden aufbringen. Dabei gibt es grosse Unterschiede: In den kleinsten Gemeinden beträgt der durchschnittliche Aufwand gegen 6 Stunden, in den grösseren 15 bis 18 Stunden. Stark variiert auch die Entschädigung: in den kleinsten Gemeinden liegt der durchschnittliche «Stundenlohn» bei 15, in den grösseren bei 50 Franken.

Der grosse Vorteil dieser Organisationsform sind jedoch nicht die tieferen Kosten im Vergleich zu einer professionellen Ausgestaltung dieser Ämter, sondern vor allem das freiwillige Engagement für die Allgemeinheit, welches als Sozialkapital bezeichnet werden kann. Ganz abgesehen davon fällt aufgrund der Kleinheit vieler Schweizer Gemeinden – rund die Hälfte von ihnen haben weniger als 1200 Einwohner – zu wenig Arbeit an, um alle diese Ämter hauptberuflich auszugestalten, sodass die Amtsinhaber auf jeden Fall auf eine zusätzliche Hauptberufstätigkeit angewiesen sind.

In den letzten Jahren ist es nun aber für

viele Gemeinden bedeutend schwieriger geworden, genügend und gut qualifizierte KandidatInnen für diese Ämter zu finden. Kann ein Gemeinderat nicht besetzt werden, so droht die Zwangsverwaltung durch den Kanton, oder die Gemeinde muss versuchen, durch Fusion mit einer Nachbargemeinde das Problem zu entschärfen, was übrigens gar nicht so selten gemacht wird.

Mit dem zunehmenden Problemdruck stellt sich natürlich die Frage, was zu tun ist, um das Interesse an einem politischen Engagement wieder zu steigern. Aufschluss darüber gibt der Einblick in die Art und Weise, wie die Exekutivmitglieder zu ihrem politischen Amt gekommen sind, die Motive, welche zur Amtsübernahme führten, und die Gründe, weshalb sie nach einer bestimmten Zeit wieder aus dem Amt scheiden.

Rekrutierung, Motive und Rücktrittsgründe

Nur ein kleiner Teil der von uns befragten Exekutivmitglieder hat sich aus eigenem Antrieb für das politische Amt engagiert. Deutlich häufiger führt der Weg ins Amt über einen gemeinsamen Entschluss mit der Lokalpartei, in der man aktiv ist oder die einen direkt anfragt. In den kleinen Gemeinden – in denen es keine Lokalparteien gibt – sind es Persönlichkeiten aus der Gemeinde und sehr häufig auch amtierende Exekutivmitglieder, welche mögliche KandidatInnen direkt ansprechen.

Die Motivation für eine Amtsübernahme war in erster Linie intrinsischer Natur. Nicht eine politische oder durch das Amt geförderte berufliche Karriere steht im Vordergrund, sondern die aktive Mitgestaltung der Gemeinde, die Vorstellung, eine Tätigkeit im Auftrag der Gemeinschaft auszuüben, oder das Verwirklichen von politischen Zielen. Gerade in den kleinsten Gemeinden, in denen der Milizcharakter dieser Ämter am ausgeprägtesten ist, hört man auch verhältnismässig häufiger, dass es als wichtig erachtet wird, sich uneigennützig für die Allgemeinheit zu engagieren. Auch wenn man sich auf der Suche nach den «wahren» Motiven nicht allzu stark auf Befragungsergebnisse abstützen sollte, so kann kaum davon ausgegangen werden, dass das den PolitikerInnen häufig unterstellte Streben



Andreas Ladner ist Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am Idheap, Institut für öffentliche Verwaltung, an der Universität Lausanne. Er studierte an der Uni Zürich Soziologie, Volkswirtschaft und Publizistik und promovierte mit einer Arbeit über die Schweizer Gemeinden. Für seine Habilitationsschrift über den Wandel von Parteiensystemen erhielt er die Venia Docendi für Politikwissenschaft an der Uni Bern. Von 2003 bis 2006 war er Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management an der Uni Bern. Er leitet verschiedene Forschungsprojekte des Schweizerischen Nationalfonds im Themenbereich der Kommunal- und Parteienforschung.
www.andreasladner.ch

nach Macht die wichtigste Triebfeder ihres Engagements ist.

MilizpolitikerInnen bleiben auch nicht auf ihren Sesseln sitzen. Diejenigen nebenamtlichen Amtsträger, welche mit Sicherheit ein Ausscheiden aus dem Amt ins Auge fassen, blicken im Durchschnitt auf eine Amtstätigkeit von 9 bis 10 Jahren zurück, was darauf hindeutet, dass ein durchschnittliches Engagement drei Legislaturen umfasst. Bei mehr als einem Drittel der Rücktrittswilligen scheint jedoch das Ausscheiden aus dem Amt auf das Ende der zweiten Legislatur zu fallen. Zusammen mit dem grossen Anteil an Neumitgliedern in unserem Sam-

Sozialkapital

ple (rund 40 Prozent) bestärkt dies die Vorstellung, dass ein Amt in einem Gemeinderat – wenn es sich nicht um eine prestigeträchtige und teilweise sehr gut entschädigte Position in einer grossen Gemeinde oder Stadt handelt – keine mit allen Kräften angestrebte Position ist, die man um keinen Preis mehr hergeben will. Das Engagement basiert auf einem gesellschaftlichen Verantwortungsgefühl, und man ist froh, das Amt wieder abgeben zu können.

Rücktritte aus dem Amt erfolgen selten, weil man seine Ziele nicht erreichen konnte oder weil man generell von der Lokalpolitik enttäuscht ist. Am häufigsten geäussert wird, dass man Platz für frische Kräfte machen will, was angesichts der mehrheitlich nicht allzu langen Amtszeit eher etwas überrascht, sich aber auch als einfache und passable Begründung anbietet. In einem Drittel der Fälle sind es berufliche und nahezu in jedem zweiten Fall private Gründe, die zu einem Rücktritt führen. Dies unterstreicht den beachtlichen Aufwand, der vor allem in der Freizeit für ein solches Amt erbracht werden muss, sowie die Tatsache, dass die Lokalpolitik neben dem Haupterwerb höchstens an zweiter Stelle steht.

Was tun?

Die Schweiz wird auch mittelfristig kaum aus 400 Gemeinden mit durchschnittlich 20'000 Einwohnern bestehen, in denen die Exekutivämter als gut entlohnte Vollämter ausgestattet werden können. Entsprechend kann man davon ausgehen, dass kurz- bis mittelfristig eine Abkehr vom Milizsystem in der Gemeindepolitik nicht möglich sein wird. Zudem wäre dies in Anbetracht der Vorteile, welche das Engagement einer grossen Zahl der BürgerInnen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bringt, auch nicht wünschbar. Entsprechend gilt es zu überlegen, wie man dem Mangel an geeigneten KandidatInnen entgegenzutreten kann.

Abgesehen davon, dass bestimmte Teile der Bevölkerung (Junge, Frauen, Rentner, ausländische Staatsangehörige) in den lokalen Exekutiven stark untervertreten sind, stellt sich generell die Frage, ob die Rekrutierungsanstrengungen nicht ausgedehnt werden könnten. An-

gesichts der zunehmenden Schwäche traditioneller Rekrutierungsinstanzen wie Parteien in kleineren Gemeinden müsste von Seiten der Behörden noch gezielter versucht werden, untervertretene und neue Kreise anzusprechen. Gross ist die Gefahr, dass man beim direkten Ansprechen von möglichen KandidatInnen auf diejenigen Kreise beschränkt bleibt, in denen man sich bewegt.

Naheliegender ist weiter, dass versucht wird, die Ämter attraktiver zu machen. Früher war ein Amt in einer Gemeinde mit Prestige verbunden, heute ist dies kaum mehr der Fall. Wie wichtig und auch verdienstvoll ein solches Engagement ist, kann nicht genug betont werden. Zudem könnten die Tätigkeiten interessanter ausgestaltet werden. Häufig sind die Exekutivmitglieder mit operativen Aufgaben befasst, ihr Handlungs- und Gestaltungsspielraum ist relativ beschränkt. Entsprechend werden heute Modelle diskutiert, welche die Exekutivmitglieder von den «Alltagsgeschäften» entlasten und sie stärker auf die strategische Führung ausrichten wollen. Unsere Befragungsergebnisse deuten allerdings nicht darauf hin, dass die konkrete Ausgestaltung als wichtiger Hinderungsgrund für ein politisches Engagement betrachtet werden muss.

Verschiedentlich im Gespräch sind auch materiell ausgerichtete Anreize. Denkbar wäre etwa, dass das politische Engagement im Rahmen einer Exekutivtätigkeit als «Dienst an der Gemeinschaft» in neuen Lebens- und Arbeitszeitmodellen angerechnet wird oder in Form von «Diensttagen» vergütet oder kompensiert werden könnte. Entsprechende Anstrengungen bedürften allerdings eines gesellschaftlichen Umdenkens und sind auch organisatorisch mit Herausforderungen verbunden.

Naheliegender ist da eine bessere Entschädigung für die geleistete Arbeit, auch wenn dies auf den ersten Blick mit dem Milizgedanken zu kollidieren scheint. Bereits heute sind – zumindest in den mittelgrossen und grossen Gemeinden – die Stundenansätze nicht unerheblich. In vielen Gemeinden wurden sie in den letzten Jahren erhöht, ohne dass sich dadurch die Situation wirklich entschärft hätte. Mit mehr Geld allein lässt sich das Problem also auch nicht lösen.

Realistisch gesehen wird wohl kaum eine einzige Massnahme die Rekrutierungsschwierigkeiten für alle Gemeinden beheben können. Auch drängt sich eine Differenzierung nach Gemeindegrösse auf. In den grossen Gemeinden und Städten ist der Problemdruck sowieso nicht besonders gross, hier sind die Ämter attraktiv genug. In den kleinsten Gemeinden ist der Aufwand gering und die Entlohnung sehr bescheiden, sodass mit einer angemessenen Entschädigung noch mehr erreicht werden könnte. Ab einer bestimmten Grösse könnte hingegen ein milizmässiges Teilamt eingeführt werden. Definiert und entschädigt als 20- oder 30-Prozent-Anstellung wäre dies – nicht zuletzt auch für Jugendliche und Frauen – ein klarer definiertes Engagement, welches sich in die gesamte Lebensgestaltung integrieren liesse oder neben einer etwas reduzierten Hauptbeschäftigung Platz hätte. Bezahlt werden diese Ämter sowieso, sodass die Kosten für die Gemeinde gar nicht allzu stark ansteigen würden, der Aufwand wäre aber vor allem klarer umgrenzt. Das Wertvolle an der Milizarbeit ist ja nicht, dass diese gratis geleistet wird, sondern dass die Milizionäre noch ein anderes Standbein im Leben haben.

Andreas Ladner

Die hier präsentierten **Zahlen über das Engagement der MilizpolitikerInnen** in den Gemeinden basieren auf einer in den Jahren 2008/09 erstmals durchgeführten Befragung sämtlicher Mitglieder der Schweizer Gemeindeexekutiven, an der sich mehr als die Hälfte der rund 15'000 Amtsträger beteiligten. Erste Erkenntnisse aus der Untersuchung wurden auch in Buchform publiziert: Hans Geser, Urs Meuli, Andreas Ladner, Reto Steiner und Katia Horber-Papazian (2011): Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.

Die Untersuchung wurde gefördert vom Schweizerischen Nationalfonds und am Soziologischen Institut der Universität Zürich in Zusammenarbeit mit dem Ideap der Universität Lausanne und dem KPM der Universität Bern durchgeführt.