

Hans Geser / Peter Farago / Robert Fluder / Ernst Gräub

Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung

Vergleichende Untersuchungen in 223 deutschschweizer Gemeinden

Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart

Kapitel 3

ENTSTEHUNGSBEDINGUNGEN, LEISTUNGSEIGENSCHAFTEN UND AUSWIRKUNGEN NEBENAMTLICHER ROLLENSTRUKTUREN

Hans Geser

3.1 EINLEITUNG

Ohne Zweifel lassen sich unzählige Illustrationsbeispiele für die These finden, dass im Laufe der historischen Gesellschaftsentwicklung immer mehr Tätigkeiten *berufsmässig* ausgeübt werden: indem die entsprechenden Aufgaben aus ihrer Einbindung in familiär-lebensgemeinschaftliche Strukturen herausgelöst und an qualifizierte, vollzeitlich tätige und für ihre Arbeit regelmässig honorierte Individuen übertragen werden.

Auch die noch weitergehende These, dass ein irreversibel voranschreitender und sich immer konsequenter auf alle Lebensbereiche ausbreitender "Verberuflichungsprozess" im Gange sei, scheint auf den ersten Blick gute theoretische Argumente für sich zu haben. Vieles spricht beispielsweise dafür, dass der steigende *qualitative* Bedarf nach zuverlässig ausgeübten, komplexen und qualifikatorisch hochstehenden Rollentätigkeiten es immer *notwendiger* mache, und die *quantitative* Ausweitung der Leistungsnachfragen und Absatzmärkte (als Voraussetzung für regelmässige Arbeitsauslastung und finanzielle Einkommensbeschaffung) immer mehr die *Möglichkeit* biete, von nebenbei ausgeübten Subsidiärrollen zu vollberuflichen Arbeitsrollen überzuwechseln (vgl. z.B. Luckmann/Sprondel, 1972:14).

Eine derart vereinfachte, auch für den *politischen* Funktionsbereich einen unaufhaltsamen Verberuflichungstrend voraussagende Sichtweise steht allerdings im Widerspruch zum empirischen Befund, dass auch in modernen Gesellschaften in vielen Sektoren nichtberufliche Rollenstrukturen erhalten geblieben sind, ja im Vergleich zu früher sich quantitativ vermehrt und qualitativ an Bedeutung gewonnen haben.

So zeigt bereits ein oberflächlicher Blick auf die neuere Geschichte, dass

- im Bereich der *familiären Haushaltführung und Kinderfrüherziehung* frühere Vollberufe (wie z.B. Diener, Mägde, Hauslehrer) fast völlig verschwunden und durch rein "milizmässige" Rollenverteilungen (unter den engsten Familienmitgliedern) ersetzt worden sind;
- im *militärischen* Bereich ein vom hochqualifizierten mittelalterlichen Rittersmann über die Berufssöldner bis zum modernen "Milizsoldaten" voranschreitender Entberuflichungsprozess stattgefunden hat, der einerseits mit den Entqualifizierungswirkungen moderner Handfeuerwaffen, andererseits aber auch mit dem zunehmenden Interesse moderner Staaten an einer möglichst extensiven Mobilisierung ihrer wehrkräftigen Bevölkerung erklärbar ist (Van Doorn, 1976);
- im *religiösen* Bereich die von der katholischen Kirche so konsequent verwirklichte Professionalisierung des Priestertums seit der Reformation immer wieder von verschiedensten christlichen Gruppierungen in Frage gestellt worden ist, die auf der vollen religiösen Qualifiziertheit jedes beliebigen Einzelindividuums insistieren;
- durch das ungeheure Anwachsen *assoziativer Vereinigungen* (auf lokaler, nationaler und neuerdings immer mehr auch internationaler Ebene) in grösster Masse nichtberufliche Rollen geschaffen wurden, für die es in traditionellen Gesellschaften keine Aequivalente gab. So funktionieren von den gegenwärtig ca. 3000 *internationalen Assoziationen* (von denen über 80% nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet worden sind) über 2000 ohne jegliche vollamtliche Rollentätigkeit: und der Anteil dieser völlig unprofessionalisierten Vereinigungen nahm in den letzten Jahren ständig zu⁶.

Im *politischen* Sektor schliesslich ist die Ueberlebensfähigkeit nebenberuflicher Rollen wohl am überzeugendsten sichtbar geworden: indem nämlich

- moderne Staaten die Basisrolle des "Staatsbürgers" unübertrefflich milizartig (d.h. qualifikatorisch voraussetzungslos und vereinbar mit beliebigen anderen Rollen) definieren;
- selbst in grösseren hochentwickelten Ländern hohe Widerstände bestehen, die Rolle des Parlamentsabgeordneten voll zu professionalisieren oder das Rekrutierungsfeld für Regierungsmitglieder auf berufsmässige Karrierepolitiker einzuschränken;
- gerade in grösseren und komplexeren städtischen Gemeinden die politischen Prozess entscheidend durch "informelle Eliten" mitgestaltet werden: sei es, weil die Entscheidungsprozesse infolge ihrer Komplexität und Einmaligkeit nicht innerhalb des formal zuständigen politisch-administrativen Apparats gehalten werden können, sei es, weil für milizartige Beratungs- und Be-

⁶ Annuaire des organisations internationales (Hrsg. von der "Union des Associations Internationales; Bruxelles, 1983 (20. Auflage)).

hördenorgane ein grösseres Feld qualifizierter Personen zur Verfügung steht (vgl. Gabriel, 1979:128ff.).

Wie vielleicht in keiner anderen geschichtlichen Epoche würde heute *Platos* Vorschlag auf einhellige Ablehnung stossen, ein Staatswesen durch eine professionalisierte Elite von "Philosophenkönigen" lenken zu lassen: eine Berufskaste, deren Mitglieder von Jugend an auf ihre anspruchsvolle Spezialaufgabe vorbereitet werden und ihren immensen Qualifikationsvorsprung zum Anlass nehmen, um die gesamte übrige Bevölkerung als inkompetente "Laien" *politisch zu disqualifizieren*.

Der tiefere Grund liegt darin, dass man - zumindest in westlichen Demokratien - im Unterschied zu Plato politisches Handeln nicht mehr als Verwirklichung eines objektiv-verbindlichen SUMMUM BONUM betrachtet, zu dessen Erkenntnis nur wenige geschulte Elitenmitglieder Zugang haben, sondern als ein Kampf zwischen divergierenden subjektiven Interessen, über die jedes Individuum (unabhängig von spezifischen Qualifikationen) selber am besten Auskunft geben kann.

Diese empirisch evidenten und theoretisch gut verstehbaren Befunde verbieten es zum vornherein, in milizartig-amateurhaft betriebener Politik ein bedauerliches Relikt aus überlebten traditionellen Gesellschaftsformen zu erblicken und etwa den in der Schweiz besonders häufigen kleineren kommunalen und kantonalen Gemeinwesen nur schon deshalb eine problematische Zukunft zu prophezeien, weil sie sich aus Knappheit an Personal, Finanzen oder Arbeit keine professionalisierten Behördevertreter leisten können (bzw. wollen).

Vielmehr muss sich der Soziologe um eine theoretisches Verständnis dieser Erscheinungen bemühen, indem er nachweist, dass

1. berufliche und milizartige Rollenstrukturen zwei gleichberechtigte, teilweise substituierbare, vor allem aber *zueinander komplementäre* Ausformungen struktureller Differenzierung darstellen, die beide ihre je spezifischen funktionalen Eigenschaften (und deshalb: ihre je eigenen Entstehungsbedingungen und Auswirkungen) haben;
2. in der öffentlich-staatlichen Sphäre moderner Gesellschaften Bedingungen vorherrschen, die zumindest im engeren Sektor eigentlich "politischer" (anstatt administrativer oder betrieblich-technischer) Rollen der Verberuflichung enge Grenzen setzen.

Beim Beginn einer derartigen Analyse muss man die Tatsache akzeptieren, dass über *berufliche* Arbeitsrollen sowohl im Bewusstsein der Gesellschaftsmitglieder wie auch in der soziologischen Forschung und Theoriebildung relativ klar umrissene und übereinstimmende Vorstellungen bestehen, während die gebräuchlichen Begriffe für *nicht-berufliche* Rollen einen eigenständigen positiven Inhalt vermissen lassen und sich stattdessen in einer rein *negativen Kontrastierung zur Berufsarbeit* erschöpfen:

1. Der Begriff des "Ehrenamts" verweist in erster Linie auf *das Fehlen finanzieller Honorierung* als Mittel der Motivierung, ohne über die immateriell-intangiblen Belohnungen (die je nach Rolle natürlich sehr unterschiedlich und in jedem Fall schwer messbar sind) spezifische Angaben zu machen;
2. Das Konzept des "Nebenamts" verweist genauso negativ auf Einschränkungen in der quantitativen Leistungsbereitschaft, d.h. auf die Tatsache, dass für die Rollentätigkeit nur *residuale Zeit- und Leistungsreserven* ausserhalb der Berufstätigkeit zur Verfügung stehen.

Das Fehlen positiver Begriffsinhalte zwingt dazu, eine "Theorie nicht-beruflicher Rollenstrukturen" auf dem Umweg über eine korrelative "Theorie beruflicher Arbeitstätigkeit" in Angriff zu nehmen und dabei aus den mannigfachen empirischen Befunden und theoretischen Ansätzen der einschlägigen Forschungsliteratur Nutzen zu ziehen.

3.2 MERKMALE UND LEISTUNGSGRENZEN BERUFLICHER ROLLENSTRUKTUREN

Grundsätzlich jedes soziale Rollenhandeln ist "ianussichtig" in dem Sinne, dass es nur unter der gleichzeitigen Berücksichtigung von zwei komplementären, nicht aufeinander reduzierbaren Gesichtspunkten verstanden werden kann:

1. Unter dem Blickwinkel der *objektiven Funktion*, die dieses Handeln für andere Individuen, für soziale Gruppen oder die Gesamtgesellschaft erfüllt und die den Ansatzpunkt bildet, um den Rollenträger zum Adressaten von sozialen Erwartungen, Beeinflussungen und Kontrollen zu machen.
2. Unter der Perspektive der *subjektiven Motivation*, die ein Individuum dazu bewegt, eine bestimmte Rolle überhaupt zu akzeptieren, längere Zeit beizubehalten und auf eine bestimmte Weise auszufüllen.

In den meisten Lebensbereichen wird das Entsprechungsverhältnis zwischen individuellen Wünschen und sozialen Anforderungen dadurch hergestellt, dass "Funktion" und "Motivation" auf die eine oder andere Weise inhaltlich zur Deckung gebracht werden, indem Individuen entweder durch Erziehung oder soziale Beeinflussung dazu gebracht werden, die Formen und Zwecke des ihnen abverlangten Rollenhandelns zu akzeptieren, oder auf Grund ihrer eigenen Wertvorstellungen und Bedürfnisse entscheiden, welchen Gruppen, Organisationen und Institutionen sie auf Grund ihrer Eignung und Neigung beitreten und in welcher Weise sie an ihnen teilnehmen möchten.

Charakteristisch für *Berufsrollen* ist nun die Tatsache, dass die subjektiven Motive zur Rollenausübung (z.B. Einkommen oder Karriere) einerseits und die objektiven Funktionen und Auswirkungen der Tätigkeit andererseits in einem

stark verselbständigten Verhältnis zueinander stehen: wobei gerade dieser "Hiatus" dann die Grundlage bildet, um

- einerseits dieselben individuellen Motive in verschiedenste berufliche Rollen und Tätigkeiten hineinzukanalisieren: und dadurch die gesellschaftliche Arbeitsteilung nach autonomen (z.B. organisatorischen und technischen) Gesichtspunkten weiterzuentwickeln;
- andererseits dieselben Rollen mit verschiedenen und wechselnden Motiven (wie z.B.: Wünschen nach Geld, Prestige oder Selbstverwirklichung) zu alimentieren: sodass umgekehrt die Individuen gegenüber der gesellschaftlichen Arbeitsteilung einen gewissen Autonomiespielraum (für variable Formen der Selbstentfaltung) gewinnen (vgl. Beck/Brater/Daheim, 1981:35ff.).

So dienen Berufsrollen vom Standpunkt der *Gesellschaft* aus mehr als alle anderen Rollen der Erfüllung von Aufgaben, die als besonders wichtig und unverzichtbar gelten und den regelmässigen Einsatz individueller Arbeitszeit, Leistungsbereitschaft, Fähigkeiten und Kenntnisse erfordern.

Und vom *Individuum* her gesehen bildet der Beruf mehr als jedes andere soziale Engagement den Kernpunkt der persönlichen und sozialen Existenz, indem es durch ihn

1. Zugang zu regelmässigen materiellen Subsistenzmitteln erhält, die ihm und seinen Angehörigen das physische Ueberleben und die Beibehaltung eines mit geläufigen kulturellen Normen vereinbaren Lebensstandards ermöglichen;
2. eine gesamtgesellschaftliche anerkannte Statusposition zugewiesen bekommt, die es ihm ermöglicht, im Verhältnis zu sich selbst und zu anderen eine klare und stabile *persönliche Identität* zu gewinnen.

Diese parallele Steigerung im funktionalen *und* motivationalen Bedeutungsgehalt bei gleichzeitig wachsender Trennung, ja Inkommensurabilität beider Sphären ist für eine Reihe von Konsequenzen verantwortlich, aus denen die Leistungsmöglichkeiten und Leistungsgrenzen beruflicher Rollenstrukturen ersichtlich werden.

Auf der *positiven* Seite erleichtern Berufsrollen die Aufrechterhaltung hoher *Dynamisierung, Leistungsfähigkeit und adaptiver Kapazität*, weil das Sozialsystem dank der potenten Sanktionsmittel bei seinen Mitgliedern Zugriff zu äusserst intensiven und zuverlässigen Quellen der Teilnahme- und Leistungsmotivation gewinnt. Diese bilden die Ausgangsbasis, um die Rollentätigkeit in sehr hohem Masse stabil-berechenbar *und* gleichzeitig flexibel-modifizierbar zu gestalten und dadurch zwei unerlässliche Grundvoraussetzungen für den Aufbau komplexerer (insbesondere: organisatorisch-betrieblicher) Formen arbeitsteiliger Kooperation zu schaffen:

So wird die *Stabilität und Zuverlässigkeit des Rollenhandelns* dadurch optimiert, dass

- im Individuum eine komplexe, häufig "überdeterminierte" Motivationsgrundlage zur Rollenerfüllung erzeugt wird, bei der sich *intrinsische* Motive (z.B. "Sachinteresse"), *identitive* Motive (z.B. Gewinnung von Selbstwertgefühl) und *extrinsische* Motivationen (materielle Lebenssicherung oder soziales Prestige) auf meist unentwirrbare Weise miteinander mischen;
- die Rollenträger dazu freigesetzt sind, um den Rollenaufgaben zumindest während ihrer Dienstzeit ungeteilte Aufmerksamkeit zu widmen, ihr Arbeitsfeld kontinuierlich zu vertiefen und langfristig ein immaterielles "Privatkapital" an persönlichen Erfahrungen und Fähigkeiten zu akkumulieren.

Gleichzeitig bleibt die *Flexibilität* des Rollenhandelns dadurch erhalten, dass

- das Individuum dank seiner immer auch extrinsischen Motivationskomponenten bereit ist, im Rahmen einer bestimmten "Indifferenzzone" Aufgaben, Befehle und Verhaltensnormen beliebigen Inhalts mit gleicher Loyalität zu erfüllen, und sich deshalb auch in wechselnde Verhältnisse vertikaler Abhängigkeit oder horizontaler Kooperation einzufügen (Simon, 1945:117; Luhmann, 1964:93ff.);
- das volle Anstellungsverhältnis die objektiven Voraussetzungen dafür schafft, um einen Teil der Arbeitskraft auf Um- und Neulernen (anstatt nur auf die Applikation vorgegebener, extern erworbener Qualifikationen) zu verwenden.

Andererseits aber sind es die folgenden vier problematischen Konsequenzen der Beruflichkeit, die in verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen, ganz besonders aber in der Politik, eine Beibehaltung ehren- und nebenamtlicher Rollenstrukturen nahelegen oder erzwingen:

1. "*Disjunkтивität*": in dem Sinne, dass die (durch vorangegangene Qualifizierungsprozesse erworbene) Kompetenz zur Ausübung eines Berufes gleichzeitig eine generalisierte Inkompetenz zur Ausübung aller übrigen Berufe mit sich bringt: so dass jeder Verberuflichungsprozess korrelativ zum kleinen Kreis der "Eingeweihten" einen viel umfassenderen Kreis von als prinzipiell unqualifiziert angesehenen "Laien" erzeugt. So wird mit jedem neu entstehenden Beruf eine zusätzliche undurchdringliche soziale Zweiteilung in die Gesellschaft eingeführt, die häufig auch (vor allem wenn die Berufsgruppe ihr professionelles Wissen monopolisiert ein Macht- und Abhängigkeitsverhältnis mit sich führt (Beck/Brater/Daheim:260).

Diese Disjunkтивität beruflicher Rollen erweist sich überall dort als Nachteil, wo die damit verknüpfte Spaltung in eine kleine Experten- und eine viel grössere Laiengruppe

a) **die soziale Integration eines Kollektivs bedroht:** weil sie mit dessen Normen der Gleichheit und Solidarität der Mitglieder kollidiert. So gehen von den humanistischen und liberal-emanzipatorischen Ideologieströmungen moderner Gesellschaften insofern vielfältige Entberuflichungstendenzen aus, als jedem Einzelindividuum (in seiner Eigenschaft als Staatsbürger, Glaubensbruder, Schüler oder gar In-sasse eines Gefängnisses) die grundlegende Fähigkeit und Berechtigung zugeschrieben wird, sich ungeachtet all seiner andern Rollen an verschiedensten Formen der kollektiven Mitbestimmung und Selbstverwaltung zu beteiligen;

b) die **Leistungsfähigkeit einer sozialen Gruppe limitiert:** weil Anzahl und Schwierigkeitsgrad der in einer bestimmten Sphäre auftretenden Problemfälle so stark und unberechenbar variieren, dass je nach Situation unterschiedlich viele Mitglieder damit betraut werden müssen (vgl. Beck/Brater/Daheim, 1981:252). Diese Hypothese scheint das Ueberwecheln von Berufsödnern zu Milizheeren seit dem 17. Jahrhundert (Van Doorn, 1976) ebenso zu erklären wie die Tatsache, dass gerade in grösseren, sozio-ökonomisch hoch entwickelten und dynamischen Gemeinwesen milizartige Kommissionsgremien an Zahl und Bedeutung stark zunehmen (Gabriel, 1979:128f.).

c) **rein sachlich gar nicht gerechtfertigt werden kann:** weil es unmöglich ist, die berufsspezifischen Wissensbestände und Qualifikationen klar zu identifizieren und gegenüber diffuserem "Laienwissen" scharf abzugrenzen (Wilensky, 1964; Litwak, 1968). So ist es gerade für den engeren Bereich **politischer Entscheidungstätigkeiten** bisher nicht gelungen, einen formalisierten, ausbildungsmässig vermittelbaren Bestand an Wissen und Verfahrenstechniken zu definieren, deren Erwerb die Fähigkeit zur erfolgreichen Amtsführung (und spiegelbildlich dazu: die garantierte Inkompetenz aller nicht derart Ausgebildeten) verbürgt (Dahl/Lindbloom, 1953:75f.).

2. **"Irreversibilität":** Das Hineinwachsen in eine Berufsrolle (und allenfalls auch in eine kollegiale Berufskultur) läuft parallel mit der zunehmenden Schwierigkeit, später einmal in einen anderen Beruf hinüberzuwechseln: so dass Individuen mit ihrer Berufswahl einen quasi zugeschriebenen Status übernehmen und dementsprechend dazu neigen

- ihre gesamte personale Identität eng damit zu verbinden;
- den Status quo ihrer Berufsgruppe (und damit häufig auch: den aktuell bestehenden Zustand beruflicher Arbeitsteilung in der Gesellschaft schlechthin) zu verteidigen (Beck/Brater/Daheim, 1981:passim).

Die relative Irreversibilität beruflicher Sozialisierungs- und Rollenzuweisungsprozesse steht in spannungsvollem Verhältnis zu einer komplexen, dynamischen Gesellschaft, die

a) an vorgegebene **Individuen** die Anforderung stellt, sich lebenslang neue und wechselnde Rollen bereitzuhalten, die infolge ihrer hohen Anzahl und ihrer oft transitorischen Natur bei weitem nicht alle berufsformig verankert werden können;

b) vorgegebene **Rollen** umgekehrt für wechselnde personelle Besetzungen offen halten möchte, um den Individuen erweiterte soziale Mobilitätschancen zu ermöglichen und soziale Gruppen und Institutionen vom Einfluss einzelner Personen (bzw. kleiner Cliques) unabhängiger zu machen. So können beispielsweise Politiker, die mit demokratischen Wahlverfahren unvermeidlich einhergehenden Risiken (insbesondere: einer unerwarteten Nicht-Wiederwahl) wohl umso eher ertragen, je weniger sie ihre berufliche Qualifizierung, ihre materielle Lebensgrundlage und personale Identität ausschliesslich und irreversibel mit ihrer Amtsrolle verknüpfen.

3. **"Statuskontamination":** Mit der Berufsrolle übernimmt ein Individuum immer gleichzeitig auch zahlreiche zusätzliche soziale Merkmale, die vom funktionalen Standpunkt der rollenmässigen Tätigkeitsanforderungen aus nicht zwingend notwendig sind, sondern den Zweck haben, dem Berufsinhaber eine umfassende, bis in alle seine ausserberuflichen Sozialbeziehungen hinein wirksame, gesellschaftliche Statusposition und Gesamtidentität zu verleihen. So dient der "Beruf" in fast allen (insbesondere auch: informellen) Interaktionsbeziehungen als **das** zentrale Kriterium, an dem die Wertschätzung einer Person sowie Erwartungen über deren Charaktereigenschaften, soziale Fähigkeiten und Ansprüche festgemacht werden (vgl. z.B. Schelsky, 1972:25ff.).

Auch die **statuskontaminierenden** Begleitwirkungen der Berufsrollen entsprechen am ehesten einer ständisch-feudalen (bzw. gar kastenartigen) Gesellschaft, in der jedes Individuum auf Grund einer einzigen Funktionsrolle in einem völlig umfassenden, all seine Lebensbezüge einbegreifenden, Sinne in die Gesellschaft eingeordnet wurde. Sie widersprechen aber der modernen Tendenz, individuelle Rollenengagements partiaalisiert und reversibel zu erhalten, um

- die Freiheit zu bewahren, den individuellen Rollenset durch beliebige zusätzliche Mitgliedschaften zu erweitern;
- dem Risiko zu entgehen, die individuelle Identität an einer nur vorübergehend existierenden, durch sozio-kulturellen oder technischen Wandel später wieder verschwindenden Funktionsrolle festzumachen;
- die mit der Rollenausübung verknüpften Statusbelohnungen (Einkommen, Prestige u.a.) flexibel zu halten und sie damit besser auf den situationspezifischen Bedarf nach verschiedenen Berufsgattungen und der veränderlichen objektiven Bedeutung verschiedener Funktionen abzustimmen.

Ebenso wie beispielsweise Gewerkschaften sind viele politische Gemeinwesen gegenüber den Statuskontaminationen verberuflichter Führungspositionen besonders empfindlich: weil die Amtsträger dadurch eine im Vergleich zu den übrigen Mitgliedern höchst untypische (häufig: ungebührlich herausgehobene) Statusposition zugewiesen erhalten und dadurch daran gehindert werden, authentische Gruppenrepräsentanten zu sein und die Problemlagen und Zielsetzungen der Mehrheit unverfälscht zu artikulieren (vgl. Lipset, 1962; Tannenbaum, 1965:752).

Während politische Systeme mit Milizpolitikern sich gar nicht auf den Zwang einlassen, im Verhältnis zwischen Behördemitgliedern und Beamten irgendein gesamtgesellschaftlich vorgeprägtes Statusverhältnis zu reproduzieren, hat man bei Berufspolitikern gar keine andere Wahl, als ihnen eine im Vergleich zu (ihrerseits schon hochstehenden) Chefbeamten klar abgehobene (z.B. in einem grösseren Büroraum und einem höheren Jahresgehalt zum Ausdruck kommende) Position zuzuweisen.

4. **"Vollamtlichkeit"**: in dem Sinne, dass der Berufsinhaber für seine Rollentätigkeit während der gesamten gesellschaftlich institutionalisierten Hauptarbeitszeit regelmässig zur Verfügung steht und einen Anspruch darauf erhebt,
- ein Arbeitspensum zugewiesen zu erhalten, das (nach oben und nach unten) diesem Zeitrahmen ungefähr entspricht;
 - eine finanzielle Honorierung zu beziehen, die es ihm (und seiner Familie) ermöglicht, ausschliesslich aus den Einkünften aus dieser einen Zentralrolle seinen Lebensunterhalt zu fristen.

Auch vom Aspekt der "Vollamtlichkeit" gehen verschiedene, wiederum im politischen Bereich besonders spürbare Folgeprobleme aus, insofern

- a) die Koppelung der Rollenausübung mit einer regelmässigen existenzsichernden Besoldung beim Rolleninhaber unweigerlich eine "gemischte", auch das individuelle Streben nach Einfluss, Prestige und Einkommen einschliessende Arbeitsmotivation erzeugt, die in der Masse untragbar ist, als das Kollektiv anstatt emsig tätige opportunistische "Funktionäre" eher integrativ wirkende "expressive" Führer haben möchte, die (als vorbildliche und allseitig beliebte Repräsentanten einer Gruppe) möglichst auf Grund einer "reinen, uneigennütigen Gesinnung" handeln sollten;
- b) die Einrichtung festbesoldeter Ganztagestellen auf der doppelten Unterstellung beruht, dass im zugewiesenen Funktionsfeld ein hinreichend grosser und regelmässiger Fluss von Arbeitsaufgaben anfällt **und** dass die zur Salarierung nötigen Finanzmittel langfristig zuverlässig beschafft werden können: so dass das Kollektiv sich selbst sowohl in organisatorischer wie finanzieller Hinsicht beträchtlich immobilisiert und von anspruchsvollen, von ihm selbst normalerweise

höchstens teilweise kontrollierbaren Stabilitätsbedingungen seiner Umwelt abhängig wird (vgl. Geser, 1981:122ff.).

Das Institut der "Vollamtlichkeit" hat zur Folge, dass selbst bei einem völlig stationären Zustand, wo jedermann nur seine aktuelle materielle Situation und Statusposition beibehalten möchte, relativ unabhängig von der gesellschaftlichen Nachfrage ein gleichmässig hohes Niveau an Arbeitsaktivität entfaltet wird und in zweckorientierte Kooperationsstrukturen hinein kanalisiert werden muss.

Oder anders ausgedrückt: *die reine Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Statusordnung wird daran gekoppelt, dass man die kooperativen Handlungsprozesse und Produktionsstrukturen permanent dynamisiert*: ein brisantes, in letzter Konsequenz wahrscheinlich jegliche Gesellschaftsordnung sprengendes Arrangement, das heute überall auf gewisse Grenzen stösst:

- a) im **wirtschaftlichen** Bereich auf die Schranke, dass das permanente starke Wachstum, das zur Beibehaltung der Vollbeschäftigung nötig wäre, nicht mehr gesichert werden kann: so dass ein Zustand eintritt, wo ein stagnierendes (keineswegs: schrumpfendes) Sozialprodukt eine steigende Arbeitslosigkeit erzeugt;
- b) in der **politischen** Sphäre auf die Grenzen in der Gestaltbarkeit und Wandelbarkeit sozialer Traditionen und Institutionen: so dass mit dem Ruf nach "weniger Staat" und nach "öffentlichem Personalstop" vor allem von konservativer Seite her versucht wird, der selbsttätigen Aufgabenexpansion, Initiativen- und Gesetzesproduktion verberuflichter Behörden und Verwaltungen Einhalt zu gebieten.

3.3 DIE VIERFACHE KONTEXTUELLE EINBETTUNG UND ABHAENIGKEIT MILIZARTIGER ROLLENSTRUKTUREN

In allgemeinsten theoretischer Formulierung könnte man sagen, dass es sozialen Systemen mit Hilfe von Berufsrollen gelingt, sich aus ihrem sozialen Umfeld stärker auszudifferenzieren und zu verselbständigen.

Die **Vorteile** dieser Ausdifferenzierung bestehen in der Möglichkeit, die folgenden Voraussetzungen, die für ein hohes und regelmässiges Leistungsniveau der Mitglieder nötig sind, relativ unabhängig von persönlichen und kulturellen Rahmenbedingungen *innerhalb der Organisation planmässig selbst zu erzeugen*:

1. **Disponibilität**: in dem Sinne, dass die Rolleninhaber für die Ausübung ihrer Dienstpflichten zeitlich regelmässig verfügbar und an vorbestimmten Orten anwesend sind.

2. **Motivation:** im Sinne der inneren Bereitschaft, die selbstgewählte, sowohl für den materiellen Lebensunterhalt wie für die soziale Stellung und eigene Identität wichtige Tätigkeit als zentralen Lebensinhalt zu betrachten und sich langfristig darin zu engagieren.
3. **Qualifikation:** verstanden als Summe aller Kenntnisse und Fähigkeiten, die sich ein Individuum als Voraussetzungen für die Berufsarbeit vorwiegend erworben hat oder während seiner Arbeitserfahrung hat erwerben können.
4. **Statusposition:** im Sinne einer hierarchischen Stellung, die über andere, von aussen her mitgebrachte Statusaspekte (z.B. familiäre Herkunft, formale Ausbildung u.a.) dominiert und die organisationsinterne Platzierung (z.B. als weisungsbefugter Vorgesetzter oder gehorsampflichtiger Untergebener) hinreichend determiniert.

Die untrennbar damit verknüpften **Nachteile** aber ergeben sich dadurch, dass - wie bei jedem sozialen Differenzierungsprozess - **Verluste an sozialer Integration** in Kauf genommen werden müssen, wie sie

- auf individueller Ebene in der starr-irreversiblen Ausrichtung auf ganz bestimmte Tätigkeitsinhalte und Karrierewege,
- auf gesellschaftlicher Ebene in der Erosion der Gruppensolidarität infolge zusätzlicher Statusunterschiede oder verschärfter Separierung von "Experten" gegenüber "Laien",

sichtbar werden.

Spiegelbildlich lassen sich nun **nebenamtliche Milizrollen** durch ihren **geringen strukturellen Ausdifferenzierungsgrad** charakterisieren, der zur Folge hat, dass

- die dispositionalen, motivationalen, qualifikatorischen und statusmässigen Faktoren, die für die Art der Rollenausübung von Bedeutung sind, in hohem Masse von **exogenen gesellschaftlichen Bedingungen** (z.B. von der beruflichen, schichtmässigen und familiären Situation der Individuen) abhängig sind und sich in enger Verbindung mit sozialen, kulturellen und politischen Entwicklungen wandeln;
- im Verhältnis des Vollzugsapparates zum politischen und gesellschaftlichen Umfeld gewisse Quellen von sozialer Desintegration, Isolierung und Spannung wegfallen, die bei beruflichen Rollenstrukturen unvermeidlich sind, bzw. mit Hilfe aufwendiger Verfahrensweisen (der Kommunikation, Kontrolle u.a.) im Zaum gehalten werden müssen.

Im Lichte dieser allgemeinen theoretischen Orientierungen werden im folgenden einige fundamentale Hypothesen über die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen

für die Schaffung und personelle Besetzung, nicht beruflicher Rollen in Politik und Verwaltung, sowie über deren Eigenschaften, funktionale Vorzüge, Leistungsgrenzen und Folgeprobleme entwickelt, die für die nachfolgenden empirischen Untersuchungen als heuristische Leitfäden dienen können.

3.3.1 Das Problem der beschränkten zeitlichen 'Abkömmlichkeit'

I

Anstelle der regelmässigen zeitlichen Disponibilität vollamtlicher Berufspersonen verfügen nebenamtliche Rollenträger nur über eine eingeschränkte "Abkömmlichkeit", zu deren Determinanten nach **Max Weber** vor allem nicht-arbeitsmässige Einkommensquellen (z.B. Grundrenten, Zinsen und Dividenden) sowie Flexibilitäten in der beruflichen Tätigkeit (z.B. bei selbständigen Gewerbetreibenden, Angehörigen freier Berufe oder bei den historisch so bedeutsamen "patrizischen Gelegenheitshändlern") gehören (Weber, 1972:169).

Während in früheren kommunalen Gemeinwesen (z.B. in antiken und mittelalterlichen Stadtrepubliken) eine in sich geschlossene "Honoratiorenelite" alle wichtigen Aemter für sich monopolisierte, so muss heute die Frage, welche Personen in welchen Schweizer Gemeinden für welche Milizämter "abkömmlich" seien, im Lichte recht komplexer Befunde und Ueberlegungen beantwortet werden. Im besonderen stellt sich die Frage, inwiefern

- einerseits die zunehmende Ausbreitung betrieblich organisierter Arbeitstätigkeit in der Industriegesellschaft dazu führt, dass selbst Angehörige oberster beruflicher Statusgruppen (z.B. Direktoren) sich in einen straff rationalisierten, dauerhafte Anwesenheit erfordernden Kooperationszusammenhang einfügen müssen;
- andererseits innerhalb dieser Organisationen selbst wieder gewisse Rollenflexibilitäten (z.B. dank weitreichenden Delegationsmöglichkeiten oder Ausdifferenzierung von Stabsrollen) entstehen oder gar systematisch erzeugt werden zu dem Zweck, gewisse Mitarbeiter für externe Milizaufgaben freizustellen;
- neuartige Gruppen Nicht-Berufstätiger mit familiär oder staatlich gesichertem Auskommen (z.B. Studenten, Hausfrauen, Altersrentner oder gar Arbeitslose) anwachsen, die bei weitem nicht zu den oberen Sozialschichten zählen;
- die Beibehaltung von Milizstrukturen unter Bedingungen zunehmender politisch-administrativer Arbeitslast dazu führen kann, dass sich das Rekrutier-

rungsfeld unverhältnismässig verengt und Risiken höchster Oligarchisierung auftreten, die selbst in früheren Honoratiorenherrschaften unbekannt waren⁷.

Aus der äusserst hohen Bewertung der Berufsarbeit (als zentralem Kriterium gesellschaftlicher Statusplatzierung schlechthin) entsteht in modernen politischen Gemeinwesen möglicherweise ganz allgemein das Dilemma, dass gerade die abkömmlichsten Bevölkerungsgruppen für politische Ämter am wenigsten in Frage kommen, da sie zu geringe Wertschätzung geniessen und - eine unerlässliche Voraussetzung ihrer Autorität - nicht in der Lage sind, die zentralsten Werte und Ziele des Gemeinwesens zu repräsentieren.

Entsprechend stellt sich die Frage der "Abkömmlichkeit" im Normalfall als Problem, inwiefern *innerhalb* beruflicher Rollenstrukturen Freiheitsräume und Elastizitäten entstehen, die als Basis für gleichzeitig nebenherlaufende ehrenamtliche Rollentätigkeiten in Frage kommen.

Aus *organisationssoziologischer* Sicht lassen sich beim heutigen Wissensstand recht präzise Vermutungen darüber formulieren, bei welchen Aufgabentypen und Kooperationsformen in der Arbeitswelt mit dem Auftreten derartiger Flexibilitäten gerechnet werden kann:

1. **Bei segmentären Rollenstrukturen mit gut auswechselbaren Personen.** Die Abkömmlichkeit am Arbeitsplatz ist minimal, wenn arbeitsteilige, hochspezialisierte Rollen in einem engen Interdependenzverhältnis zueinander stehen: so dass die tägliche Arbeitsleistung davon abhängt, dass jeder regelmässig seine eigene volle Tätigkeit verrichtet.

So kann (zumindest bei regelmässigen, dringlichen und/oder unvorhersehbaren Arbeitsaufgaben) die Abkömmlichkeit des Einzelnen nur durch die Einrichtung segmentär angeordneter (und deshalb: substituierbarer) Arbeitsrollen gewährleistet werden, wie sie beispielsweise üblich sind:

- a) in traditionellen (häufig: familiengebundenen) Bauern-, Handwerks-, Gewerbe- und Detailhandelsbetrieben, deren Mitglieder wegen ihrer geringen arbeitsteiligen Spezialisierung problemlos füreinander einspringen können,
- b) in grösseren Unternehmungen oder öffentlichen Institutionen, wo jede arbeitsteilig differenzierte Spezialfunktion von einer Mehrzahl ähnlich qualifizierter Mitarbeiter ausgeführt wird (vgl. Blau, 1970).

⁷ Diese Meinung vertritt beispielsweise J.P. Jäger (Gemeindepräsident von Langnau/Albis (vgl. "So werden nicht mehr die Fähigsten gewonnen", in: TAGES ANZEIGER, 15.1.1982:23).

2. **Bei Möglichkeiten der hierarchischen Delegation.**

Die Abkömmlichkeit der (zur Uebernahme öffentlicher Führungsaufgaben oft besonders qualifizierten) Selbständigerwerbenden und leitenden Managern wird in dem Masse behindert, als sie in ihrem Hauptberuf von Linienfunktionen (d.h. Tätigkeiten der laufenden Führung, Ueberwachung, Koordination u.a.) stark in Anspruch genommen werden: weil z.B.

- qualifizierte Mitarbeiter fehlen, die als Träger von Verantwortung in Frage kämen;
- die Unvorhersehbarkeit und Heterogenität der Aufgaben es schlecht möglich macht, das Verhalten der Untergebenen auf dem Wege ein für allemal formulierter *formaler Regeln* zu steuern (so dass sie ständig mittels *Anweisungen* ihres direkten Vorgesetzten gelenkt werden müssen).

Derartige Bedingungen hoher Führungsintensität werden vor allem in *innovativen* Wirtschaftsbereichen vorherrschen, wo die Aufgaben noch weniger programmierbar sind und das Wissen, wie man erfolgreich handelt, noch zu neu ist, als dass bereits qualifizierte Mitarbeiter hätten herangezogen werden können.

Sind umgekehrt Aufgaben stabil und routinisierbar und/oder die Mitarbeiter genügend qualifiziert, so können selbständige Unternehmer sich mittels Delegation für politische Milizämter weitgehend freisetzen und gerade in ihrem *politischen* Amt jene intensive Führung verwirklichen, die in ihrem stabil-berechenbaren *beruflichen* Aufgabenfeld gar nicht mehr notwendig ist⁸.

3. **Arbeitsaufgaben mit autonom gesetzten Zielen, Zeitabläufen und Lösungswegen.**

Natürlich ist die Abkömmlichkeit bei all jenen Berufsrollen erschwert, wo Zielsetzungen, Terminpläne und Ablaufmuster der Arbeitstätigkeit stark von unkontrollierbaren äusseren Einflüssen abhängig sind, sei es, dass *innerbetrieblich* sehr spezifisch und starr festgelegte Verhaltenserwartungen, soziale Kontrollen oder dichte Interdependenzbeziehungen bestehen, und/oder dass die erfolgreiche Berufsausübung davon abhängt, sich gegenüber dem *externen Feld von Lieferanten und Kunden* (und deren unvorhersehbaren Anfragen, Wünschen etc.) offen und kooperationswillig zu verhalten.

⁸ Vgl. dazu der Zuger Ständerat *Markus Kündig* (in Vaterland, 6.11.1982): "Im eigenen Geschäft ist, dank der Fähigkeit der Mitarbeiter, ein weitgehendes Delegieren der Tätigkeit möglich. Ich glaube, dass dies eine echte Chance gibt, Verantwortung zu tragen. Uebrig bleiben die Finanzen, das Personal und die Planung. Aufgaben, die einen variablen Zeiteinsatz erlauben".

Die Verfügbarkeit für ausserberufliche Aktivitäten steigt in dem Masse, als die Berufsrolle - wie z.B. häufig in Statuspositionen grösserer Betriebe - gegenüber derartigen internen und externen Kontroll- und Erwartungsstrukturen abgeschirmt ist: so dass ein Freiraum entsteht, um zeitliche Prioritätsordnungen und Terminpläne selbständig festzulegen.

Im Verhältnis zwischen Berufsrolle und Milizrolle waltet daher ein sehr allgemeiner, organisationstheoretisch leicht einsichtiger Zusammenhang, der mit den folgenden zwei Hypothesen umschrieben werden kann:

1. Je **weniger** im **Berufsbereich** Mechanismen der Rollensubstitution, hierarchischen Delegation und der autonomen Arbeitsstrukturierung für Flexibilität und Abkömmlichkeit sorgen, desto **mehr** müssen genau diese Mechanismen im **politisch-administrativen Milizbereich** ausgebaut werden. Dies bedeutet dann beispielsweise, dass im nebenamtlichen Tätigkeitsfeld die arbeitsteilige Differenzierung durch den Zwang zur Bildung segmentärer, aus gleichwertigen Mitgliedern bestehenden Funktionsträgern (Kommissionen u.a.) eingeengt wird, bei deren Sitzungen jeder Teilnehmer ohne Gefahr manchmal fehlen kann (vgl. auch 2.3.3), oder dass anspruchsvolle Leitungs-, Führungs- und Kontrolltätigkeiten durch den Zwang vergleichender hierarchischer Delegation verunmöglicht werden.
2. Je mehr umgekehrt in der **Berufswelt** dank einer Verdünnung arbeitsteiliger Interdependenzen und Normenfelder derartige Flexibilitäten entstehen, desto stärker wachsen im **politisch-administrativen** Raum die Möglichkeiten an, hoch differenzierte und straff organisierte Kooperationszusammenhänge auszubilden und die nebenamtlichen Rollenträger - sofern sie dazu auch subjektiv motiviert sind - in ein Feld dichter sozialer Interaktion und Verpflichtungen einzubetten.

Man darf davon ausgehen, dass neben traditionellen, kleinbetrieblich-familiären Betriebsstrukturen auch moderne Grossorganisationen günstige Voraussetzungen für "berufliche Abkömmlichkeit" bieten: insofern sie in der Lage sind, weitgehende hierarchische Delegation zu verwirklichen und zahlreiche Berufsrollen gleichzeitig von inneren und äusseren "Störereignissen" abzuschirmen. Es stellt sich so z.B. die Frage, inwiefern privatwirtschaftliche Betriebe politische Milizorganisationen ähnlich wie die Schweizer Milizarmee dadurch "subventionieren", dass sie vollbezahlte Mitarbeiter für einen Teil der Arbeitszeit stillschweigend freisetzen: wie beispielsweise im Falle des 1982 gewählten Gemeindepräsidenten einer Luzerner Gemeinde, der als Abteilungsleiter in einer Handelsfirma fungiert.⁹

⁹ "Erfreulicherweise hat der Verwaltungsrat der Firma Y beschlossen, dass X bei einer Wahl in den Gemeinderat rund ein Viertel der Präsenzzeit reduzieren kann." (vgl. VATERLAND, 22.4.1982).

Durch eine derartige Entlastung von Arbeits- und Präsenzpfllichten können Betriebe wohl die Wettbewerbsfähigkeit von Kandidaten im politischen Wahlkampf verbessern: wobei die heikle Frage nach den allfälligen Gegenleistungen offen bleibt, die ein Privatbetrieb im Austausch für derartige "Grosszügigkeiten" erwartet.

II

Berufsrollen sind in vielen gesellschaftlichen Funktionsbereichen vor allem deshalb völlig unersetzlich, weil sie sich im Vergleich zu Milizrollen viel besser **als flexible Bausteine für den Aufbau komplexer (und gleichzeitig: stabiler) Systeme des sozialen Handelns** verwenden lassen.

1. Die dauerhafte (häufig gar lebenslängliche) Amtsführung begünstigt die Ausbildung sehr langfristiger Handlungsperspektiven, wie sie für die konsequente Durchführung sehr komplexer, in viele Teilschritte gestaffelter Prozesse des Rollenhandelns kennzeichnend sind. So lassen sich Berufsrollen auf komplexe Problemstellungen hinordnen, deren Lösung vielleicht umständliche "Produktionsumwege" (in Form von Einarbeitungs- oder konzeptuellen Vorbereitungsprozessen) erfordert oder aus institutionellen Gründen (in der Politik z.B. wegen der Langsamkeit demokratischer Entscheidungsverfahren) nur auf lange Sicht möglich erscheint.
2. Jede Berufsrolle lässt sich auch leicht zusammen mit anderen Berufsrollen in **umfassendere Systeme sozialer Kooperation** einbetten: insbesondere in **bürokratisch-betriebliche Organisationen**, auf deren Fähigkeit zu zweckrationalem Kollektivhandeln heute in kaum einem Feld gesellschaftlicher Tätigkeit mehr verzichtet werden kann.

Diese Verfügbarkeit für kooperative Bindungen entsteht aus der Tatsache, dass vollamtliche Rollenträger alle **zur selben gesellschaftlichen Hauptarbeitszeit regelmässig am Arbeitsplatz anwesend sind** und daher für Interaktionen innerhalb und ausserhalb ihrer Institution jederzeit zur Verfügung stehen.

Sie wird zusätzlich unterstützt, wenn die Rolleninhaber in derselben Institution (bzw. gar am selben Arbeitsplatz) tätig und in der Lage sind, gut eingespielte Formen des "Team work", der gegenseitigen Beratung, Hilfeleistung u.a. zu verwirklichen.

Für **ehren- und nebenamtliche Partialrollen** könnte nun die Hypothese in ihrer allgemeinsten Form lauten, dass sowohl rollenbezogene wie auch organisationsbezogene Möglichkeiten koordinierter Handlungsdifferenzierung weniger zur Verfügung stehen: so dass eine **Zunahme in der Anzahl und Heterogenität verschiedener Handlungsprozesse ganz unmittelbar und drastisch mit Verlusten an Koordination und organisatorischer Steuerbarkeit bezahlt werden muss**:

1. *Das Rollenhandeln jedes Einzelnen bleibt relativ undifferenziert*, insofern

- a) die *beschränkte berufliche Abkömmlichkeit* zur Folge hat, dass ehrenamtliche Tätigkeiten einem nicht nur quantitativ eng begrenzten, sondern zusätzlich auch noch unkontrollierbar schwankenden und in eine Vielzahl diskontinuierlicher Abschnitte (z.B. Abende oder Wochenenden) zerfallenden Zeitplan unterliegen: so dass ein Milizpolitiker sehr selten im ausgeruhten Zustand ein längeres ungestörtes Tagwerk in Angriff nehmen und die zur Einarbeitung in komplexe Gedankengänge nötige Konzentration aufbringen kann.
- b) die *begrenzte zeitliche Amtsperspektive* (vgl. 2.3.2) daran hindern kann, sehr langfristige politische Programme und Projekte in Angriff zu nehmen: weil man gar keine Möglichkeit sieht, sich an ihrem gesamten Werdegang von der Konzipierung bis zur Realisierung mitzubeteiligen und man es zu wenig motivierend (bzw. zu risikoreich) findet, ihre Beendigung (und Fruktifizierung für das persönliche politische Prestige) allfälligen unbekanntem Nachfolgern zu überlassen. Konsequente, jahrelange oder jahrzehntelange Aufbauarbeit in Richtung auf ein "krönendes Lebenswerk" ist viel eher von beruflichen Behördenmitgliedern (bzw. Chefbeamten) zu erwarten, die damit versuchen, ihrer langfristigen Lebenskarriere einen persönlich geprägten Sinngehalt zu verleihen.

Wenn die Arbeitsweise professioneller Bürokratien laut *Luhmann* ganz entscheidend durch das Prinzip der "Vordringlichkeit des Befristeten" (vgl. Luhmann, 1968) geprägt wird, so wird dies deshalb noch viel stärker für ehrenamtliche Rollenträger und Gremien gelten: in dem Sinne, dass ein unverhältnismässig grosser Teil der knappen Arbeitszeit für die Erledigung kurzfristig anfallender Einzelprobleme verwendet wird, die aus sachlichen Zwängen (z.B. bei polizeilichen Interventionen) oder aus formal-juristischen Gründen (z.B. bei zeitlich befristeten Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren) eine dringliche Reaktion erfordern.

Das kann bedeuten, dass aktuelle Entscheidungen nur unter Berücksichtigung eines sehr eingeschränkten zukünftigen Zeithorizonts getroffen werden und zahlreiche Entscheidungen überhaupt unterbleiben, sofern sie sich (etwa im Sinne langfristiger Planung) auf bisher "nur" antizipierbare, noch nicht hautnah erlebte Problemsituationen beziehen.

2. *Milizpersonen lassen sich nur im begrenzten Masse in Felder koordinierter Teamarbeit oder in organisatorische Kooperationsstrukturen integrieren*, weil sie auf Grund ihrer subsidiären und häufig auf Stunden ausserhalb der normalen gesellschaftlichen "Bürozeit" eingeschränkten Tätigkeitsweise daran gehindert sind, zu anderen Rollenträgern sehr intensive und regelmässige Interaktionsbeziehungen zu pflegen. So sind z.B. ehrenamtliche Gemeinderäte erstens *wechselseitig* stark voneinander distanziert, wenn sie ausserhalb ihrer zweiwöchentlichen Sitzungen kaum

Gelegenheit für zusätzliche Gespräche finden, und zweitens stehen sie dem *Verwaltungsapparat* marginal gegenüber, wenn sie (z.B. bei ungewöhnlichen Vorfällen) mangels Anwesenheit nicht in der Lage sind, in die administrativen Prozesse persönlich zu eingreifen.

Innerhalb eines einzelnen Vollzugsbereiches sind ehrenamtliche Rollen deshalb vor allem dann gut tragbar, wenn

- wegen geringer Zahl und Komplexität der Aufgaben alle Arbeitsschritte von denselben Personen ausgeführt werden können, so dass (wie z. B. vielfach in sehr kleinen Gemeinden) infolge des Fehlens jeglicher Arbeitsteilung keinerlei organisatorische Integrationsprobleme auftreten;
- die ganze Aufgabenlast in eine Anzahl von klar voneinander ablösbaren Teilaufgaben zerlegt werden kann: so dass zwischen den verschiedenen Rollenträgern ein Verhältnis beziehungsloser Koexistenz oder höchstens sehr verdünnter Arbeitsteilung aufrechterhalten werden kann.

Deshalb sind ehrenamtliche Politiker insbesondere für jene Vollzugsbereiche geeignet, in denen es dank geringer zeitlicher Dringlichkeit, hoher Stabilität und guter Voraussehbarkeit der Problemlagen und/oder hohem Routinisierungsgrad der Tätigkeiten möglich ist, die Sphären des "politischen" und des "administrativen" Handelns weitgehend voneinander zu trennen:

1. *Bei politischen Entscheidungsfragen*, die nur in ihrer grundsätzlichen programmatischen Festlegung, nicht aber in ihrer konkreten Ausgestaltung politisch umstritten sind: so dass sich Politiker (wie z.B. im Falle öffentlicher Investitionsprojekte) auf die wenig arbeitsintensive Rolle des "Initianten" beschränken können, um dann der Verwaltung die ganze Ausarbeitung der Vorlage zu überlassen.
2. Im klassischen Bereich *normierender, regelsetzender Staatstätigkeit*, wo sich die Politiker auf die Verabschiedung von Gesetzes- oder Verordnungstexten beschränken, die nachher - da sie den Beamten zwingend vorschreiben, in welchen Fällen sie wie handeln müssen - der Verwaltung zum weitgehend selbständigen Vollzug überlassen werden können;
3. Bei der *operationellen Leitung sehr gut eingespielter zweckgerichteter Organisationen* (Wasserversorgung, Stromerzeugung, Kehrlichtbeseitigung u.a.), wo politisch strittige Probleme längst gelöst sind (bzw. nur bei Gebührenrevisionen auftreten), während die übrigen Entscheidungsfragen infolge ihrer rein technischen Natur gut ans Betriebspersonal delegiert werden können. Daraus erklärt sich beispielsweise die in deutschen Städten beobachtbare Regularität, dass ehrenamtliche Dezernenten sich bevorzugt für die Leitung rein technisch-betrieblicher Ressorts (Feuerwehr, Reinigungsamt, Bürgerhäuser) zur Verfügung stellen, in denen gut eingespielte Organisationen mit routinemässiger Arbeitsweise dominieren (Grauhan, 1970:206ff.).

Umgekehrt stossen milizartige Strukturen sehr rasch an ihre Leistungsgrenzen, wenn politische Behördenrollen zu administrativen Linienpositionen werden, weil

- ein hoher allgemeiner Politisierungsgrad in der Gemeinde zur Folge hat, dass die Behördenmitglieder Zeitpunkt, Thematik und Art des politischen Handelns nicht mehr selber festlegen können und dass während des ganzen Ausarbeitungsprozesses von Vorlagen politische Streitpunkte auftreten können, die ihre Intervention erforderlich machen;
- von einem klassisch-hoheitlichen zu einem modernen "interaktiven" Vollzugsmodus Übergewechselt wird, bei dem es während des ganzen Implementierungsprozesses einer politischen Entscheidung darum geht, mit betroffenen Bürgern oder Institutionen in intensivem Gespräch zu bleiben (vgl. z.G. Geser, 1981:233ff.).
- die Regeln so wenig detailliert bzw. die auftretenden Problemfälle so unberechenbar und vielgestaltig sind, dass - wie z.B. bei Subventionsgewährungen - Vollzugsakte auf der Basis eines (nicht gut an subordnete Funktionsträger delegierbaren) "Ermessens" stattfinden müssen;
- Einsprachen und Rekurse Betroffener so häufig sind, dass hohe und höchste Behördenmitglieder an den Vollzugsfragen dauernd mitbeteiligt bleiben;
- beim Ueberwecheln von regelorientierten zu zweckorientierten (z.B. planenden) Vollzugsaufgaben ähnlich wie bei allen zielgerichteten Organisationen eine permanente "operationelle Führung" notwendig wird: weil die administrativen Handlungsabläufe nicht ex ante programmiert werden können, sondern nach jedem Einzelschritt immer wieder neu überdacht und modifiziert werden müssen.

Vieles weist darauf hin, dass alle fünf Erscheinungen infolge gesamtgesellschaftlicher wie auch endogen-politischer Entwicklungstrends ständig an Bedeutung gewinnen, und dass sich die damit verknüpften Probleme vor allem auf dem kommunalen Niveau verdichten, wo die öffentlichen Organe einerseits in einem besonders unmittelbaren Kontaktfeld zu privaten Bürgern und Institutionen mit ihren komplexen, partikulären Problemlagen stehen.

Mit ihrer aufgabenspezifischen Selbstbezogenheit entsprechen Milizorgane zwar recht gut der ausgesprochenen *divisionalen Funktionsdifferenzierung* öffentlicher Verwaltungen, die aus der historischen Tendenz des Staates entstanden ist, als Ergebnis unkoordinierter politischer Entscheidungsakte ständig neue Einzelaufgaben anzugliedern, ohne sie mit bereits bestehenden Funktionen zu koordinieren (vgl. Geser, 1981:215). Aber ihr Widerstreben gegenüber Aussensteuerung und einer Einbettung in umfassendere Kooperationszusammenhänge wird in dem Masse spürbar, als der Versuch gemacht wird

- die verschiedenen spezialisierten Aufgabenträger einer begrenzten Zahl übergeordneter Departemente zuzuordnen und sie dort in ein klares hierarchisches Verhältnis zu übergeordneten Leitungsstellen zu bringen;
- die Gemeindeexekutive von einer Ansammlung einzelner Behördemitglieder in ein kollegiales Gremium zu verwandeln, bei dem sich jeder die Mühe nimmt, sich in die Entscheidungsthematiken der andern Mitglieder einzuarbeiten;
- departementsübergreifend die Tätigkeiten verschiedener Vollzugsorgane in Richtung auf umfassende kommunale Planungsziele zu koordinieren.

Reiches Anschauungsmaterial für diese Problematik liefert auch heute noch der *Kanton Appenzell Innerrhoden*, wo

- die *Standeskommission* schon rein formell nicht als ein einheitliches Gremium mit allgemeiner Exekutivkompetenz, sondern als Aggregat von administrativ spezialisierten Amtspersonen konzipiert ist (das früher je nach Arbeitsanfall durch temporäre zusätzliche Mitglieder erweitert wurde);
- verschiedenste *Spezialkommissionen* in einem prinzipiell kollateralen und meist diffus gehaltenen Kompetenzverhältnis nebeneinander tätig sind und einen fragmentierten Zustand des Staatsapparates konservieren, bei dem sich geringe innere Transparenz und organisatorische Gestaltbarkeit mit der Unfähigkeit zu einheitlichem kollektivem Aussenhandeln verbinden (vgl. Broger, 1951:120f.; Locher, 1963:passim).

3.3.2 Das Problem der beschränkten Teilnahme- und Leistungsmotivationen

I

Neben der objektiven "Abkömmlichkeit" wird auch die *subjektive Motivation*

- sich für ein nicht-berufliches Amt in der Gemeinde grundsätzlich zur Verfügung zu stellen,
- ein solches Amt auf längere Dauer und mit hinreichender Leistungsbereitschaft auszuüben,

vorrangig durch Faktoren bestimmt, die *ausserhalb* des politisch-administrativen Apparats entstehen und sich - von der rekrutierenden Institution aus gesehen - unkontrollierbar verändern.

Im Unterschied zu den fundamental-einfachen und auf Personen unterschiedlichster Charaktere, sozialer Lage und kultureller Normen ähnlich wirkenden Motivierungsmittel der *Berufsarbeit* wird man hier mit einer verwirrenden Viel-

falt "sekundärer" Rollenmotivationen konfrontiert, zu denen neben handfesten Interessen (z.B. an der Ausübung politischer Macht oder der Erringung persönlicher Popularität) auch traditionelle Wertvorstellungen ("civic duty") und subtile psychologische Antriebe (z.B. Freude an Menschenführung, Suche nach Selbstbestätigung u.a.) gehören.

Analog zur Analyse der "Abkömmlichkeit" liegt es nahe, die Entstehungsursache für nebenamtliche Rollenmotivation in den dominierenden gesellschaftlichen Strukturen der Schichtung, Berufsrollen und betrieblichen Organisationsformen zu suchen; aber man stösst dabei in der bisher vorliegenden Forschungsliteratur auf eigenartig widersprüchliche Befunde und Hypothesen.

1. Bezüglich des Einflusses der *Schichtlage* hat man einerseits festgestellt, dass Bildungsstatus, Berufsposition, Einkommenshöhe und eigener Hausbesitz voneinander unabhängige positive Erklärungsbeiträge zum kommunalen Engagement eines Staatsbürgers leisten (Alford/Scoble, 1968), während andererseits unzählige impressionistische Beobachtungen darauf hindeuten, dass Angehörige höherer Schichten ihren Interessen- und Tätigkeitsschwerpunkt auf überlokale Ebenen verschieben und häufig nur noch punktuell (d.h. ohne formales Rollenengagement) in kommunale Angelegenheiten intervenieren (vgl. u.a. Banfield/Wilson, 1965:14);
2. Hinsichtlich des Einflusses der *Berufsrollen* hat die Untersuchung von *Hagedorn/Labowitz* gezeigt, dass gleichzeitig die sogenannte "Kompensationshypothese" (wonach kommunale Partizipation zum Ausgleich beruflicher Einseitigkeiten - z.B. sozialer Kontaktlosigkeit - dient) *und* die entgegengesetzte "Generalisierungshypothese" (wonach Individuen ihre im Beruf eingeübten Verhaltensweisen - z.B. Tätigkeiten des Führens und Organisierens - in die ausserberuflichen Rollenbereiche transferieren) berücksichtigt werden müssen (vgl. Hagedorn/Labowitz, 1968).

Bei Einbeziehung weiterer (wenn auch meist nur indirekt aussagekräftiger) empirischer Untersuchungen erhält allerdings die "Generalisierungshypothese" vorrangiges Gewicht: weil sich nämlich zeigt, dass Individuen Freizeitaktivitäten wählen, die ihrer Berufstätigkeit eher analog sind, anstatt kompensatorisch mit ihr zu kontrastierenden (Wilensky, 1973) und sich durch ihre Berufsrollen in ihrer persönlichen Identität- und Charakterstruktur bestimmen lassen (Kohn, 1973).

Dies würde bedeuten, dass Milizrollen in dem Masse als erstrebenswert und befriedigend empfunden werden, als sie die Möglichkeit bieten, bereits vorgängig erworbene Persönlichkeitseigenschaften, Berufsqualifikationen und Bildungskennntnisse zur Geltung zu bringen und ein der beruflichen oder privaten Sphäre ähnliches soziales Milieu zu erleben.

Genau diese Affinität ist aber - im Unterschied etwa zur Parlamentsarbeit oder Expertentätigkeit eines Verbandsfunktionärs auf Bundesebene - bei kommunalen Milizämtern nur selten erfüllt: weil zu ihrer Besetzung kein Rekrutierungs-

feld aus bereits politisch aktiven (bzw. in parapolitischen Institutionen tätigen) Personen zur Verfügung steht, und weil sich die Rolleninhaber normalerweise für sehr heterogene Aufgabenstellungen und Pflichten bereithalten müssen (vgl. Kap. 1).

Man kann deshalb der Schlussfolgerung nicht ausweichen, dass ein statistischer Zusammenhang zwischen

- der Schichtlage und Berufssituation einer Person einerseits,
- ihrer Teilnahme an politisch-administrativen Milizrollen andererseits

eine allzu komplexe Kausalkette impliziert, deren intervenierende Mittelglieder (subjektive Einstellungen, Wert- und Handlungsdispositionen) eine eigenständige, von ihrem strukturellen Entstehungshintergrund zumindest teilweise unabhängige, Wirksamkeit entfalten.

In Anlehnung an die Studie von *Conway/Feigert* (1968) über die Rollenmotivation amerikanischer Parteiaktivisten auf County-Niveau kann man vier klar voneinander unterscheidbare Antriebsquellen für die Uebernahme öffentlicher Ehrenämter identifizieren:

1. "*Traditionalität*": im Sinne intergenerationell überlieferter (und deshalb im Bewusstsein der Individuen wenig reflektierter) Vorstellungen, dass politische Aktivitäten ein selbstverständlicher Bestandteil der individuellen Lebensführung und der sozialen Teilnahme am Gemeindeleben seien.
2. "*Pflichtgefühl*": im Sinne einer im Individuum verankerten moralischen Ueberzeugung, dass eine Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten im allgemeinen und die Verfügbarkeit für kommunalen Aemter im besonderen gefordert sei, um seine "Bürgerpflicht" ("civic duty") angemessen zu erfüllen.
3. "*Ideologie*": im Sinne des Bestrebens, politische Aemter als Basis für die Verwirklichung eigener politischer Ideen und Zielsetzungen zu benützen und durch Einsatz eigener Qualifikationen und Einflussmittel auf die Lösung bestimmter Probleme, bzw. die Herbeiführung bestimmter Zustände im kommunalen Gemeinwesen hinzuwirken.
4. "*Sozialität*": im Sinne der Neigung, politische Ehrenämter als Mittel für "extrinsische Gratifikationen" zu benützen, die in Bedürfnisbefriedigung sozialer anstatt finanzieller Natur bestehen: z.B. in der Möglichkeit, interessante Bekanntschaften und Freundschaften zu knüpfen, seine Talente der Personalführung zur Geltung zu bringen usw.

Das komplexe Wechselverhältnis zwischen diesen vier Motivationsbasen wird in der Untersuchung von *Conway/Feigert* zumindest ansatzweise in einigen empirischen Befunden deutlich, die auf ihre unterschiedlichen *strukturel-*

len Entstehungsbedingungen einerseits und ihre ebenso verschiedenartigen funktionalen Eigenschaften und Auswirkungen andererseits hindeuten:

Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen ihrer Entstehung werden aus dem (leicht verständlichen) Ergebnis deutlich, dass

1. im *ländlichen* Bereich die beiden an soziale Interaktion und Einbettung in "gemeinschaftliche" Kommunalstrukturen gebundenen Motivationsbasen ("Traditionalität" und "Sozialität") überwiegen;
2. im *städtischen* Kontext stattdessen die auf rein individuellen Ueberzeugungen und Gesinnungen beruhenden Triebkräfte ("civic duty" und "politische Ideologie") im Vordergrund stehen.

Und Hinweise auf ihren höchst gegensätzlichen *funktionalen Stellenwert* ergeben sich aus dem Resultat, dass

1. bei der *anfänglichen Motivation zur Uebernahme einer Milizrolle* häufig *intrinsisch-ideologische* Einstellungen den Ausschlag geben;
2. in *späteren Phasen* eher *extrinsisch-soziale* Gratifikationen einen Einfluss darauf haben, ob man die Rolle befriedigend findet und man für weitere Amtsperioden kandidiert.

Man mag daraus schliessen, dass Milizsysteme zwar via Neurekrutierung immer wieder einen Zufluss von Personen erhalten, die stark intrinsische, inhaltlich orientierte Motivationen (zur Durchsetzung ganz bestimmter politischer Ziele und Programme) aufrechterhalten, dass aber derartige an spezifischen Inhalten festgemachte Motive nicht hinreichen, um eine längerfristige Rollenausübung zu garantieren.

Der naheliegende Grund liegt darin, dass in der Politik im allgemeinen (und in einer durch kollegiale Entscheidungsgremien bestimmten Kommunalpolitik wohl im besonderen) jeder Einzelne das Risiko läuft, seine politischen Ansichten nur teilweise oder überhaupt nicht durchsetzen zu können: so dass er mit zunehmender Enttäuschungserfahrung in immer höherem Masse extrinsische Motivationsquellen braucht, zu denen mangels finanzieller Honorierung eben umso stärker *soziale Begleitbefriedigungen* gehören.

Dazu gehören laut *Sieber* (1974) insbesondere auch mannigfache Vorteile, die mit *sozialer Rollenakkumulation* an sich verbunden sind: insbesondere die Möglichkeiten

- durch Zugang zu neuen sozialen Kontaktfeldern zusätzliche Chancen zum Erwerb von Einfluss, persönlicher Wertschätzung, zur Erweiterung des privatgewerblichen Kundenkreises oder zur Aufnahme günstiger Geldkredite zu erschliessen;

- durch Streuung individueller Misserfolgsrisiken (die zu hoch sind, wenn man sich z.B. ausschliesslich auf eine erfolgreiche hauptberufliche Karriere verlässt) sein persönliches Selbstwertgefühl zu bewahren;

- durch Eingehen verschiedener sozialer Engagements von der sozialen Kontrolle jedes einzelnen sozialen Interaktionsfeldes unabhängiger zu werden.

Diese positive Wirkung hoher Rollenakkumulation auf ihre individuellen Träger wird durch verschiedene organisationssoziologische Studien belegt, die eine positive Korrelation zwischen der Vielfalt verschiedener Rollen eines Individuums und verschiedenen Faktoren seines persönlichen Wohlbefindens (geistige Gesundheit, Arbeitszufriedenheit, "need fulfilment" etc.) gefunden haben (vgl. Sarbin/Allen, 1968; Cummings/Elsami, 1970).

II

Auf Grund der oben formulierten berufssoziologischen Hypothesen (vgl. 2.2) ist damit zu rechnen, dass kommunale *Berufspolitiker* eine breit abgestützte und stabile Amtsbindung besitzen, bei der sich

- intrinsische Motivationen (das Amt als Basis persönlicher Identität und als Plattform zur Verwirklichung eigener Ideen)
- extrinsische Motive (das Amt als regelmässige Einkommensquelle und als Vehikel der persönlichen Karriere)

auf hohem Niveau miteinander verbinden. Dies wird vor allem der Fall sein, wenn

- dank hoher Attraktivität des Amtes mehrere Bewerber zur Verfügung gestanden haben: so dass die weniger Motivierten von den Wahlrisiken abgeschreckt worden sind und nur der einsatzfreudigste aller Kandidaten die höchsten Wahlchancen erhält (vgl. dazu: Prewitt, 1970:passim);
- wegen fortgeschrittenen Alters oder anderen Gründen keine alternativen Berufswege (mehr) offenstehen.

Diese vielfältig gesicherte, "überdeterminierte" Motivationslage kann dafür sorgen, dass

- das Amt auf lange Sicht bekleidet und auch dann nicht aufgegeben wird, wenn es unter widrigen Umständen hoher Arbeitsbelastung, geringer Popularität oder mangelnder politischer Durchsetzungsfähigkeit ausgeübt werden muss;
- die Amtsrolle "expansiv" verstanden wird: in dem Sinne, dass über das minimale Pflichtenheft hinaus zusätzliche Initiativen lanciert und weitere frei-

willige Aktivitäten innerhalb und ausserhalb der Gemeinde übernommen werden.

Bei *Milizpolitikern* ist einerseits mit einer insgesamt geringeren, einseitigeren und labileren Amtsmotivation zu rechnen, die in einer hohen Rücktrittsbereitschaft und einer eher restriktiven Rollenauffassung zum Ausdruck kommt. Andererseits werden sie sich sowohl in der Intensität wie in der Qualität ihrer Motivation stärker als ihre Berufskollegen voneinander unterscheiden: weil exogene, von ihrer Persönlichkeitsstruktur und ihrer sozialen Situation her bedingte Faktoren ungebrochener zur Geltung kommen.

Bisherige theoretische Diskussionen haben zu kontroversen Hypothesen darüber geführt, in welcher Weise sich Ehrenamtlichkeit und Vollamtlichkeit darauf auswirken, ob Rolleninhaber eine "politische" anstatt eine rein administrative Auffassung von ihrem Amt aufrechterhalten und dementsprechend auch bereit sind, sich umstrittenen Entscheidungssituationen zu stellen und neuartige Initiativen zu ergreifen.

Auf der einen Seite wird betont, wie sehr ehrenamtliche Kommunalpolitiker auf Grund ihrer informellen Einbettung in die lokale Honoratiorenelite und Öffentlichkeit dazu neigen, eine "harmonistische" Auffassung von der Gemeinde und ihren Problemlagen aufrechtzuerhalten, strittigen, zu dauerndem Dissens mit Nahestehenden führenden Fragestellungen möglichst auszuweichen, wenn immer möglich die Entscheidungen anderer Instanzen (z.B. höherer politischer Ebenen) abzuwarten und sich auf Grund ihrer traditionellen Pflichtmotivation vorrangig als zurückhaltende, rein verwaltende "Diener an der Allgemeinheit" zu begreifen (vgl. z.B. Vidich/Bensman, 1968:passim).

Andererseits muss auch die Auffassung von *Beck et al.* ernstlich in Betracht gezogen werden, wonach jede Verberuflichung eines Aufgabenfeldes unweigerlich zu dessen "Entpolitisierung" führe (vgl. Beck/Brater/Daheim, 1980:245). Denn die an lebenslanger Sicherung ihrer materiellen Existenz interessierten Berufsleute können normalerweise nicht daran interessiert sein, mit ihrer Berufsrolle ein politisches Engagement zu verknüpfen und ihre Beschäftigungschancen damit vom Ergebnis politischer Kontroversen und der labilen Balance politischer Machtverhältnisse abhängig zu machen: ein *Sozialarbeiter* etwa von vorherrschenden sozialpolitischen Ideologien, ein *Lehrer* von gesellschaftlichen Zielen des Bildens und Erziehens usw.

Nur durch Rückzug aus solchen Kontroversen auf die stabile Basis einer neutralen technischen Qualifikation gelingt es, den gesellschaftlichen Wert der angebotenen Arbeitskraft selbst bei regem Wechsel institutioneller Ziele, kultureller Werte und politischer Programme aufrechtzuerhalten.

In Übereinstimmung damit steht etwa die beeindruckende empirische Regularität, dass die Loyalität und politische Neutralität einer öffentlichen Bürokratie in der bisherigen Geschichte praktisch ausschliesslich auf der Basis einer vollamtlichen (wenn nicht gar: lebenslänglich angestellten) Beamtenschaft herge-

stellt werden konnte und es auch in Schweizer Gemeinden kaum Beispiele dafür gibt, dass ausschliesslich mit Verwaltungsaufgaben betraute Personen einen ehrenamtlichen Status haben (vgl. Fagagnini, 1974).

Ebenso kontrovers (und einer empirischen Klärung bedürftig) ist die Frage, wie sich Miliz- und Berufspolitiker hinsichtlich ihrer motivationalen Bereitschaft unterscheiden, einen eher *demokratischen* oder eher *autoritären* Führungsstil zu praktizieren.

Nach klassischen, zu Beginn dieses Jahrhunderts von *Robert Michels* und *Max Weber* geprägten Vorstellungen ist mit der Verberuflichung von Führungssägtern unweigerlich ein Oligarchisierungsprozess verbunden: weil hauptamtliche "Funktionäre"

- infolge ihrer (meist an qualifikatorischen Gesichtspunkten orientierten) Rekrutierung und ihrer autonomen Arbeitsweise nur unzureichend den Sozialisierungseinflüssen und der sozialen Kontrolle durch die Mitgliederbasis unterliegen;
- auf Grund ihrer professionellen, an langfristigen Karriere- und Selbstverwirklichungschancen orientierten Handlungsperspektive dazu neigen, unabhängig von der öffentlichen Meinung ihre eigenen Konzepte zu verfolgen (bzw. umgekehrt die Mitgliederbasis auf ihre eigenen Ideen hin zu indoktrinieren) (vgl. z.B. Michels, 1911:74ff.).

Zu ganz anderen Schlussfolgerungen führt die auf *J. Schumpeter* zurückgehende und in der neueren politologischen Forschung häufig diskutierte Hypothese, wonach konkurrierende Politiker in dem Masse, als sie sich für die Uebernahme eines Amtes und dessen längerfristige Beibehaltung stark interessieren, sich den Interessen und Forderungen der Bevölkerung gegenüber besonders "responsiv" verhalten und dem Gemeinwesen dadurch zu einer demokratischen Führungsstruktur verhelfen. (vgl. Schumpeter, 1944:269ff.). In diesem Sinne wäre zu vermuten, dass Berufspolitiker zumindest in dem Masse, wie sie

- auf Grund der Attraktivität des Amtes (und/der des Fehlen beruflicher Alternativen) an einer Sicherung ihrer Wiederwahl interessiert sind,
- diese Wiederwahl wegen relativ labiler politischer Verhältnisse als problematisch ansehen

dazu tendieren, sich relativ opportunistisch an plebiszitäre Mehrheitsmeinungen anzupassen, anstatt eisern und kompromisslos an ihren eigenen Ueberzeugungen festzuhalten.

Milizpolitiker würden demgegenüber eher zu einer rigideren, "innengelenkten" Art der Entscheidungsfindung tendieren, weil sie

- mangels materieller Amtsbelohnung umso mehr Gewicht darauf legen, zumindest ihre eigenen Ideen und Ueberzeugungen verwirklichen zu können (d.h. "intrinsische" Motivationen an die Stelle "extrinsischer" Motive zu setzen);
- auf Grund ihrer übrigen, amtsunabhängigen Einkommensquellen und ihrer sowieso prekären Amtsmotivation eine Nicht-Wiederwahl gar nicht unbedingt als eine schwerwiegende, folgenreiche Sanktion empfinden.

Diese Hypothese wird beispielsweise durch eine empirische Untersuchung von *Prewitt/Eulau* (1969) bestätigt, wo sich gezeigt hat, dass Politiker ihr Handeln bevorzugt an einem selbst definierten Zielsetzungen der Gemeinde (anstatt an Meinungen der Wähler) orientieren, wenn sie sich (wie häufig in kleineren Gemeinden) in sicheren, parteipolitisch wenig umkämpften Aemtern befinden und sich mangels äusserer Attraktivität ihrer Rolle gar nicht sonderlich für eine Wiederwahl interessieren.

In den Termini der politischen Theorie könnte dies heissen, dass es bei hauptberuflichen und nebenamtlichen Politikerrollen zwei sehr verschiedenartige Mechanismen sind, die die politische Integration des Gemeinwesens (d.h.: den Zusammenhang des politischen Handelns mit dem demokratischen Volkswillen) garantieren:

1. Bei *Berufspolitikern* vollzieht sich die politische Integration zwischen Führung und Basis vorrangig über den Mechanismus der "*Responsivität*": indem sie im Interesse ihrer eigenen Karrieresicherung dazu motiviert sind, sich den wechselnden Anliegen verschiedener Wählerklientelen und Interessengruppen gegenüber offen zu halten und sich - im Grenzfall - als opportunistische Vollzieher eines (wie auch immer begriffenen) "demokratischen Mehrheitswillens" zu verstehen.
2. Im Falle *ehren- und nebenamtlicher Politiker* vollzieht sich die politische Integration des demokratischen Gemeinwesens vorrangig über den Mechanismus der "*Repräsentativität*": weil intrinsisch motivierte, an der Realisierung eigener Ideen und Sachanliegen interessierte Politiker natürlich nur in dem Masse den Willen der Gesamtbevölkerung (bzw. ihrer dominanten Gruppe) vollziehen, als sie selber deren zentrale Werte, Normen und Ziele aus innerer Ueberzeugung mittragen. Eine derartige *personelle Aehnlichkeit der Amtsträger mit ihren Wählern* ist am besten durch die Rekrutierung von Personen garantiert, die auf Grund langer Präsozialisierung, intensiver sozialer Teilnahme und anerkannter Wertschätzung im Gemeinwesen als *repräsentative Exponenten* der Bevölkerung (und ihrer kollektiven Ziele, Normen, politischen Kultur usw.) gelten können.

Anstelle der vorhin skizzierten arbeitsteiligen Differenzierung zwischen

- *externen politischen Repräsentanten* (Bürger, Parlamentarier, Interessenvertreter u.a.), die sich auf die *Artikulation politischer Anliegen* spezialisieren,

- *internen politischen Entscheidungsträgern*, die sich von derartigen Artikulationen in ihrer *Beratungs- und Entscheidungsarbeit* beeinflussen lassen,

ergibt sich nun der viel undifferenziertere Zustand, dass sich in der Rolle des Politikers Funktionen politischer Artikulation und Entscheidungsfindung untrennbar miteinander verbinden: Behördenmitglieder sind eigentliche "Brückenköpfe" der Bevölkerung (oder einzelner Bevölkerungsgruppen), die deren Anliegen ganz direkt ins Herz des politisch-administrativen Apparats hineintragen: ohne dass dazu umständliche Verfahren der Kommunikation, Beeinflussung u.a. (z.B. "lobbying") notwendig wären.

Im diametralen Gegensatz zum "Responsivitätsmodell" politischer Demokratie ist bei einer über den Mechanismus der "Repräsentativität" vermittelten politischen Integration damit zu rechnen, dass bei personeller Besetzung der Aemter relativ restriktive Rekrutierungskriterien zur Anwendung kommen: weil bei Politikern, deren demokratische "Responsivität" nach der Wahl nicht sichergestellt ist, umso sorgfältiger darauf geachtet werden muss, ob sie auf Grund ihrer persönlichen Eigenheiten (z.B. ihrer sozialen Herkunft, inneren Einstellungen, sozialen Beziehungen u.a.) dazu motiviert und qualifiziert sind, dem "Volkswillen" in ihrem konkreten politischen Handeln Ausdruck zu geben.

So wird man - sofern man die Wahl hat - Amtskandidaten vorziehen, die in ihrem bisherigen Lebenslauf ihre Treue zu den etablierten Wertmassstäben, Normen und Institutionen der Gesellschaft (und der Gemeinde) unter Beweis gestellt haben, und bei wachsender struktureller Differenzierung der Gemeinde kann man demokratische Verhältnisse nur dadurch aufrechterhalten, dass man die Zahl der Behördenrollen gleichläufig mit der Zahl der nach politischer Mitwirkung (=Repräsentation) verlangenden Bevölkerungsgruppen (bzw. Interessenverbände und Parteien) erhöht.

Die Geltung dieser ganzen theoretischen Argumentation hängt nun allerdings von verschiedenen Randbedingungen ab, die im Falle kleinerer und mittelgrosser Gemeinden gerade *nicht* generell vorausgesetzt werden können:

1. *Attraktivität des Amtes und umfangreiches Rekrutierungsfeld*: so dass sich zahlreiche, hochmotivierte Kandidaten um die Position bewerben.
2. *Labile politische Verhältnisse*: so dass die Wiederwahl als risikoreich (aber durch geeignetes "responsives Verhalten" beeinflussbar) erscheint.
3. *"Institutionelle Isoiierung politischer Karrierewege"*: so dass Politiker an der Beibehaltung des Amtes sehr interessiert sind, weil der Uebertritt in andere Berufsfelder unmöglich (bzw. allzu verlustreich) wäre.

Generell wäre zu vermuten, dass solche Bedingungen mit *wachsender Grösse und Bedeutung einer Gemeinde* einerseits und mit *zunehmender Höhe und Machtfülle eines politischen Amtes* andererseits immer besser erfüllt sind, so dass gerade jene Positionen, bei denen autokratisches Verhalten besonders gut möglich

wäre und besonders schwerwiegende Auswirkungen hätte, in gewissem Masse wiederum in ein Feld demokratischer Kontrolle zurückgebunden werden.

In kleineren Gemeinwesen könnte hingegen sehr wohl die vom "eisernen Gesetz der Oligarchie" vorausgesetzte Randbedingung gelten: dass die Wählerschaft von einzelnen, schwer ersetzbaren Führungspersonen abhängig wird, die auch bei geringer Beliebtheit mit sicherer Wiederwahl rechnen können.

3.3.3 Das Problem der unzureichenden und exogen bestimmten Amtsqualifikationen

I

Verberuflichte Rollen kristallisieren sich sehr häufig um Aufgaben, zu deren Bewältigung relativ anspruchsvolle Spezialqualifikationen notwendig sind, die entweder durch vorangegangene Ausbildungsprozesse oder durch Erfahrung während der Arbeit selbst erworben wurden.

Diese enge Verknüpfung von "Beruflichkeit" und "Qualifiziertheit" hat drei verschiedene Ursachen:

Erstens lässt es die Aussicht auf sichere, vollamtliche Beschäftigung lohnend erscheinen, sich vorgängig ganz gezielt und gründlich die geforderten Fähigkeiten und Kenntnisse anzueignen.

Zweitens sind die Angehörigen eines Berufsstandes häufig bestrebt, den anspruchsvollen, professionellen Charakter ihres Aufgabenkreises zu betonen: um gegenüber ihren Arbeitgebern einen höheren "Marktwert" und innerhalb der Gesellschaft eine höhere Prestigeposition zu erringen.

Drittens bieten vollamtliche Arbeitsrollen günstige Voraussetzungen, um durch selbständiges Sammeln von Erfahrungen oder informelle Sozialisierung im Milieu der Kollegen und Vorgesetzten das Fähigkeitsniveau ständig zu erweitern.

Demgegenüber fehlen bei Milizrollen zumeist die subjektiven Anreize ebenso wie die objektiven Gelegenheiten, um sich ein auf die spezifischen Bedürfnisse der politisch-administrativen Tätigkeit zugeschnittenes Paket von Wissensbeständen, Handlungsfähigkeiten und Routinegewohnheiten anzueignen. Deshalb bleibt nur die Möglichkeit, entweder die Rollenanforderungen auf weit verbreitete, gar nicht als Gegenstände beruflicher Ausbildung oder Erfahrung taugende "Jedermannsqualifikationen" zu beschränken oder vorgängig erworbene berufliche Qualifikationen für das Milizsystem nutzbar zu machen und dabei in Kauf zu nehmen, dass - je nach der Berufsstruktur der kommunalen Bevölkerung und dem Fähigkeitsbedarf der öffentlichen Verwaltung - verschiedene Rollen nur inadäquat besetzt werden können.

Während die - vorwiegend aus Expertenkommissionen bestehenden - Milizapparate auf kantonaler und Bundesebene in grossem Umfang auf einer "parasitären" Ausschöpfung vorgängig entstandener Berufsqualifikationen beruhen, so stösst ein ähnlicher Transfer in Gemeinden auf sehr enge Grenzen, weil

1. das heterogene Tätigkeitsbündel, das jedem Behörde- und Kommissionsmitglied normalerweise zugemutet werden muss, viele Aspekte (politischer, juristischer, organisatorischer oder technischer Art) enthält, für die keine beruflichen Vorerfahrungen zur Verfügung stehen;
2. die Kandidaten aus sehr unterschiedlichen, meist sehr politikfernen Berufen (anstatt aus "parapolitischen" Positionen wie z.B. Verbandsfunktionäre) stammen und - da das Gemeindeamt die unterste Einstiegsrolle für politische Karrieren darstellt - über keinerlei politische Vorerfahrungen verfügen.

Dies führt dazu, dass bei der Auswahl von Kandidaten (soweit für ein Amt überhaupt mehrere Bewerber verfügbar sind), beträchtliche Unsicherheiten über die qualifikatorische Eignung in Kauf genommen werden müssen: weil man anstatt auf präzise objektivierbare Kenntnisse und Erfahrungen auf diffuse, nur indirekt relevante Eignungskriterien abstellen muss: z.B. indem man den Geschäftserfolg eines Selbständigen, den hohen Grad eines Milizoffiziers oder den Bildungsabschluss eines Akademikers als Indiz für seine generelle "Tüchtigkeit" akzeptiert.

Eine wichtige Nebenfunktion kantonaler Milizapparate besteht deshalb darin, die unvermeidlichen Rekrutierungsrisiken beim Eintritt in politische Laufbahnen zu absorbieren, die sonst auf den höheren politischen Ebenen (wo die negativen Folgen von Fehlbesetzungen viel weitreichender wären) getragen werden müssten (Prewitt, 1970:29).

Als aussagekräftigeres Eignungskriterium als die Berufsarbeit mag häufig die vorangegangene (ebenfalls milizartige) Tätigkeit in *örtlichen Vereinen* gewertet werden, die Sozialisierungsstätten für viele öffentlich bedeutsame Fertigkeiten (z.B. Umgang mit Problemen der Führung, Entscheidungsfindung, Finanzverwaltung, juristischer Regeldeutung u.a.m.) darstellen (vgl. Prewitt, 1970:13). Daraus erklärt sich leicht die von *Bassand/Fraginière* ermittelte Tatsache, dass es nur Personen mit sehr hohen Berufspositionen möglich ist, ohne den Weg über vielfältige und aktive Vereinsmitgliedschaften Gemeinderatspositionen zu erringen (vgl. Bassand/Fraginière, 1978:95f.).

Die Zusammenhänge zwischen kommunaler Bevölkerungsstruktur und Milizorganisation sind deshalb so kompliziert, weil dieselben Strukturmerkmale sowohl auf das "Angebot" wie auf die "Nachfrage" nach Qualifikationen einen bedeutsamen Einfluss haben.

So wird mit *zunehmender Bevölkerungsgrösse* das Milizprinzip der Behörde und Verwaltung

- einerseits **geschwächt**: weil es notwendig wird, eine immer grössere Zahl von immer spezialisierteren Positionen zuverlässig zu besetzen und von den Amtspersonen eine höhere quantitative Arbeitsleistung zu fordern;
- andererseits **gestärkt**: weil es dank der Ausweitung des Rekrutierungsfeldes wahrscheinlicher wird, dass man auch für arbeitsintensive und qualifikatorisch anspruchsvolle Funktionen genügend geeignete (und motivierte) Kandidaten findet.

Ebenso hat eine **höhere durchschnittliche Schichtlage der Bevölkerung** (hinsichtlich Berufsstatus, Bildungsniveau und Einkommen) zur Folge, dass

- auf der einen Seite der Druck auf **Verberuflichung** zunimmt: weil der Bedarf nach hochqualifizierter, zuverlässiger Behörden- und Verwaltungsarbeit (z.B. nach juristisch einwandfreien Verfügungen oder einer professionellen Finanzhaushaltsführung) steigt (vgl. z.B. Dahl, 1961:100).
- auf der anderen Seite mehr Personen verfügbar sind, die dank ihrer gehobenen Berufsposition in der Lage sind, sich in **Milizämtern** an Aufgaben politischer Führung, Planung, Rechtsetzung oder Finanzverwaltung kompetent zu beteiligen.

Aus dem gleichzeitigen Wirken **beider** Kräfte ergibt sich wahrscheinlich die Tendenz, berufliche und milizartige Strukturen im Gleichschritt auszudifferenzieren und dadurch in ein komplementäres Verhältnis zueinander zu bringen, dass man

- die Berufsverwaltung daraufhin spezialisiert, häufig anfallende Aufgabentypen mit gleichbleibend hoher Qualifiziertheit und Konsistenz zu bewältigen;
- die ehrenamtlichen Behörden- und Kommissionsgremien dazu einsetzt, um einerseits selten und nur vorübergehend benötigte Spezialkenntnisse bereitzustellen, und andererseits durch Ausübung von Führung und Aufsicht für eine demokratische Lenkung der Politik und Verwaltung zu sorgen.

II

Eine **erste**, unmittelbare Folgewirkung der mangelnden Vorqualifizierung besteht darin, dass kommunale Milizpersonen zumindest bei Beginn ihrer Amtszeit stark auf andere, bereits im Vollzugsapparat anwesende Personen angewiesen sind, um ihre Informationslücken abzubauen und um mit den Regeln der "politischen Kultur" im allgemeinen und mit der in den betreffenden Gemeinden herrschenden Verfahrensgewohnheiten im besonderen vertraut zu werden.

Von grösster Wichtigkeit ist insbesondere die **enge Einbindung in ein kollektives Gremium** (kollegiale Behörde oder Kommission), das bei jeder Wahl höchstens eine teilweise Neubesetzung erfährt und deshalb immer einige "Altgediente" aufweist, zu deren informellen Nebenpflichten es gehört, Neumitglieder (auf

eine meist implizite, beiläufige, aber dennoch sehr wirkungsvolle Weise) zu informieren und zu sozialisieren (Prewitt, 1970:13). Selbst bei regem personellem Wechsel kann das Gremium Träger einer lange gewachsenen und differenzierten "Tradition des exekutiven Verhaltens" sein, dank der die Gemeindeglieder mit einem in verfahrensmässiger und inhaltlicher Hinsicht konsistenten, langfristig stabilen Entscheidungsverfahren rechnen können. Ebenso (und teilweise substitutiv dazu) kann es für Milizpersonen wichtig sein, sich auf langjährige zentrale Beamte (insbesondere den Gemeindeglieder) abzustützen, die

1. auf Grund ihres umfangreichen Präzedenzwissens lebende Enzyklopädien kommunalen Rechts- und Verfahrenstraditionen darstellen und in der Lage sind, verlässliches, regelorientiertes Verwaltungshandeln zu garantieren;
2. dank reicher Erfahrung mit exekutiven Entscheidungsprozessen dem Gemeindevorstand zu verdeutlichen, welche Vorgehensweisen und Resultate (z.B. bei der Anwendung von kantonalem Recht, bei Abfassung von Vernehmlassungen u.a.m.) von ihnen erwartet werden.

Bei starker Personalfluktuation in den Milizgremien einerseits und hoher eigener Sachqualifikation andererseits mag es solchen Schlüsselbeamten gelingen, eine dauerhafte, von der rein administrativen in die politische Sphäre übergreifende Einflussposition (die allerdings immer personengebunden bleibt) aufzubauen.

Eine besonders interessante, oft spannungsreiche Konstellation besteht meist dann, wenn im selben Beratungs- oder Entscheidungsgremium nebenamtliche **und** vollamtliche Mitglieder sitzen. In diesem - bei Gemeindevorständen mit Berufspräsidenten üblichen - Fall ist damit zu rechnen, dass die Milizkollegen zwar einerseits ein ihrer eigenen Sozialisierung förderliches, professionelles Arbeitsklima vorfinden, andererseits aber mit dem Kenntnisstand der Berufsmitglieder niemals Schritt halten können, weil diese dank ihrer langen Arbeitszeit und intensiven Beziehungen zur Verwaltung in der Lage und wegen der grossen Bedeutung der Amtsrolle für ihre Lebenskarriere auch dazu motiviert sind, auf alle wesentlichen Vorgänge Einfluss zu nehmen. So bietet sich etwa in deutschen Gemeinden mit Magistratsverfassung (z.B. in Hessen und Schleswig Holstein) das Bild, dass

- die **hauptamtlichen Exekutivmitglieder** auf Grund ihres hohen Informationsstandes den Prozess der inhaltlichen Spezifizierung und konkreten Ausformulierung von Entscheidungsvorlagen völlig unter ihrer Kontrolle halten;
- die **nebenamtlichen Kollegen** ausschliesslich beim engeren Akt der Entscheidungsfindung mitbeteiligt werden und dort nur einen viel undifferenzierteren Einfluss (z.B. durch das Einlegen einer Veto-Stimme) geltend machen können (vgl. Holler, 1981:113ff.).

Die innere Fragmentierung derartiger Gremien drückt sich dann meist darin aus, dass **Hauptamtliche** ihre Weisungen und Entscheidungen auf der Basis von Sach-

kompetenz legitimieren ("expert power"), während Ehrenamtliche zu einer rein *politisch* abgestützten (z.B. aus den Interessen ihrer Wählerklientele abgeleiteten Rechtfertigung Zuflucht nehmen ("legitimate power").

Eine *zweite* folgenschwere Problematik entsteht daraus, dass die Amtsinhaber auf Grund ihrer politikfernen (meist: privatwirtschaftlich orientierten) beruflichen Fähigkeiten die spezifischen Qualifikationsbedürfnisse der kommunalen Politik und Verwaltung nur partiell abdecken können. Entsprechend werden sie sich bevorzugt jenen Problembereichen zuwenden, die - wie z.B. Aufgaben der Finanzierung, Buchhaltung, Personalführung u.a. - in analoger oder sogar identischer Form auch im Privatsektor vorkommen, während ausschliesslich *öffentliche* Aufgabentypen (z.B. des Verwaltungsrechts, der Ortsplanung oder Entsorgung) unterbelichtet bleiben:

"Trägt man dem Faktum Rechnung, dass die kommunalpolitischen Vertreter ihre Ämter nur ehrenamtlich ausfüllen und eine Vielzahl von Politikbereichen mit einer Vielzahl von Einzelentscheidungen zu betreuen haben, so wird deutlich, dass sie sich nur bei einer begrenzten Anzahl von Sachfragen intensiv einarbeiten können. So konzentrieren sie sich auf Entscheidungsaspekte, die - wie z.B. Finanzierungsfragen - ihnen aus ihrer kommunalpolitischen Tätigkeit oder aus ihrer Alltagserfahrung heraus leicht und ohne intensive Vorbereitung zugänglich sind. Planungsaspekte wie auch Fragen nach unterschiedlichen Abwasser- und Abfallbeseitigungssystemen, die Beurteilung des Standorts in Bezug auf zukünftige Erweiterungsmassnahmen, die Bewertung der Detailliertheit der zugrundeliegenden Messungen und Planungen etc. sind so fast gezwungenermassen einer inhaltlich fachkundigen politischen Diskussion nicht zugänglich." (Müller, 1980:69).

Und *drittens* ergibt sich aus dem Import exogen erzeugter Berufsqualifikationen das Dilemma, dass die Milizpersonen zusammen mit den durchaus nützlichen Spezialfähigkeiten häufig ihre *integrale berufliche Rollenidentität* in den politisch-administrativen Apparat hineinbringen, bei der sich kognitiv-qualifikatorische und normativ-interessenmässige Elemente untrennbar miteinander vermischen:

So sind private Steuerberater als Mitglieder einer Steuerkommission und Baujuristen als Mitglieder einer Baurekurskommission von ihren *Kenntnissen* her sicher sehr geeignet; von ihrer *Interessenlage* her ist ihre Rekrutierung aus dem doppelten Grund problematisch, weil sie

- infolge ihrer beruflichen Vorsozialisierung darauf trainiert sind, die Anliegen der Bürger gegen den Staat (anstatt umgekehrt) durchzusetzen;
- bei Beibehaltung ihrer Hauptberufe Gefahr laufen, in Einzelfällen als gleichzeitige Interessenvertreter zweier Konfliktparteien (der Gemeinde und eines gegen diese klagenden Bürgers) fungieren zu müssen.

So scheiterte beispielsweise im Kanton Nidwalden die Einführung eines spezialisierten Gewerbegerichts an der unüberwindlichen Schwierigkeit, dass man als qualifizierter Richter in Arbeitsstreitigkeiten nur ausgesprochen interessengebundene Arbeitgeber- oder Gewerkschaftsvertreter hätte finden können (vgl. Odermatt 1971;101).

Allgemeiner formuliert: Je mehr ein politisch-administrativer Milzapparat von seinen Rollenträgern sachspezifische Qualifikationen fordert, desto stärker bezahlt er für diesen Zuwachs an inneren Handlungskapazität mit einem Anwachsen kontextueller Abhängigkeit: indem als Amtsträger häufig nur noch Personen in Frage kommen, die im politischen System als ausgeprägte "Brückenköpfe privater Interessen" fungieren und für das Problem, die öffentlichen Interessen mit den Anliegen ihrer externen Referenzgruppen in Einklang zu bringen, eine intraindividuelle Lösung erarbeiten müssen. Sie sorgen also dafür, dass partikuläre Interessenpositionen im Herzen der politischen Institution artikuliert werden und machen durch diese "Kurzschliessung" manche Kommunikationsprozesse und Konflikte überflüssig, die sonst im Verhältnis zwischen öffentlichen Amtsträgern und Privatinstanzen ("lobbying" etc.) ausgetragen werden müssten.

Andererseits kann die Milizverwaltung dank der Tatsache, dass jedem Zuständigkeitsbereich ohne grosse Kosten ein kollektives Gremium zugeordnet werden kann (und wegen der beschränkten Abkömmlichkeit, Motiviertheit und Qualifikation jedes einzelnen Mitglieds auch häufig so besetzt werden *muss*) zum Träger sehr bedeutsamen Vollzugsleistungen werden, die vor allem in Kleingemeinden nicht gut durch vollamtliche Behörden- oder Verwaltungsmitglieder erbracht werden können.

Denn die Zuweisung desselben Pflichtenkreis an eine Mehrzahl gleichgestellter und kollegial kooperierender Personen eröffnet beispielsweise die Möglichkeit

- durch eine feindifferenzierte Aufgabenverteilung die spezifischen Motivationen und Qualifikationen verschiedener Personen optimal auszuschöpfen;
- dank hoher Substituierbarkeit (=Auswechselbarkeit) der Mitglieder trotz unberechenbar schwankender Leistungsbereitschaft jedes Einzelnen für eine zuverlässige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu sorgen.

Im Vergleich dazu ist das Ueberwechseln von vollberuflichen Rollen im Regelfall (und in kleineren Gemeinwesen ganz besonders) mit einer Verdichtung der Aufgabenbelastung und Verantwortlichkeiten bei wenigen, dafür aber umso dominanteren, Einzelpersonen verbunden: indem beispielsweise die Tätigkeit einer Verwaltungskommission an einen Amtssekretär übergeht, der Gemeinderat auf eine geringere Anzahl Köpfe (in Chur z.B. nur drei Mitglieder) zusammenschumpft oder - eine vor allem im Kanton St. Gallen verbreitete Lösung - der Gemeindeammann politische und verwaltungsmässige Aufgaben aller wesentlichen Vollzugsbereiche auf sich kumuliert.

Je geringer der vom finanziellen Besoldungsaufwand her mögliche und vom anfallenden Arbeitsaufwand her notwendige Bestand an vollamtlichem Personal, desto unausweichlicher ist ein Gemeinwesen dazu gezwungen, seine öffentlichen Angelegenheiten sehr wenigen (und häufig: nach erfolgter Anstellung kaum mehr zu entlassenden) Einzelpersonen anzuvertrauen und von deren partikulären Motivationen und Fähigkeiten, individuellen Charaktereigenschaften und unvorhersehbaren biographischen Entwicklungsprozessen abhängig zu machen (vgl. z.B. Geser, 1981:201ff.).

Organisatorisch gesehen ist diese Tendenz zur "Personalisierung" mit zwei Formen struktureller Entdifferenzierung verknüpft:

1. Mit "horizontaler Entdifferenzierung": in dem Sinne, dass auf einer bestimmten Behörden- oder Verwaltungsebene weniger Personen für denselben Funktionsbereich zuständig sind: so dass sich z.B. die mit der Austauschbarkeit von Personen verbundenen Stabilisierungsmöglichkeiten verringern.
2. Mit "vertikaler Entdifferenzierung": in dem Sinne, dass sich zwischen verschiedenen Ebenen (insbesondere zwischen rein politischen und rein administrativen Instanzen) die Zuständigkeitsgrenzen und Aufgabenverteilungen verwischen.

So hat es sich beispielsweise in der *Stadt Olten* bei der Einführung vollamtlicher Stadtratspositionen (1973) als notwendig erwiesen, von beiden Entdifferenzierungsmöglichkeiten gleichzeitig Gebrauch zu machen:

"Man war sich allerdings im klaren, dass die Einsetzung einer vollamtlichen Exekutive erstens eine Reduktion auf 5 Mitglieder (erste Vorlage: 7 Stadtratsmitglieder) sowie eine Abschaffung mehrerer Chefbeamten nötig machen würde, um keine Aufblähung der Spitzenpositionen zu erhalten. So wurden folgende Chefbeamten abgeschafft: Finanzverwalter, Bauverwalter, Schulrektor."¹⁰

Wenn oben (vgl. 2.2) festgestellt wurde, dass ein Vollzugsapparat durch den Prozess der Verberuflichung eine höhere *Unabhängigkeit von kontextuellen Einflussfaktoren* (d.h. von exogen determinierten Abkömmlichkeiten, Motivationen, Fähigkeiten und Stauseigenschaften der Rollenträger) gewinnen kann, so muss man jetzt also hinzufügen, dass diese äussere Autonomie mit umso drastischeren *inneren Restriktionen* bezahlt werden muss:

- mit einer erhöhten Abhängigkeit von einzelnen Individuen, die durch ihr Persönlichkeitssystem autonomen Einfluss auf die internen Strukturverhältnisse und Prozesse nehmen;

- mit verringerten Möglichkeiten organisatorischer Gestaltung, die im Kollabieren segmentärer, arbeitsteiliger und hierarchischer Strukturdifferenzierungen in Erscheinung treten.

Je kleiner ein Gemeinwesen, desto drastischer ist es diesem Dilemma ausgeliefert, weil es nur die Wahl hat, entweder ein höchst personalisiertes berufliches Rollensystem oder ein (mangels selektiver Rekrutierungsmöglichkeiten) äusserst kontextabhängiges Milizsystem zu institutionalisieren.

Auf kommunaler Ebene können sich wohl nur die Grosstädte dieser Problematik teilweise entziehen, die finanziell in der Lage (bzw. auf Grund quantitativer Arbeitslast dazu gezwungen) sind, ihre Berufsexekutive umfangreich zu besetzen. Nur in solchen Fällen sind die Voraussetzungen für die - im "Kammersystem" der klassischen preussischen Verwaltung überzeugend verwirklichte - Möglichkeit gegeben, die Funktionsleistungen *beruflicher Rollenausübung* mit jenen Vorteilen (der Depersonalisierung und der organisatorischen Strukturdifferenzierung) zu verbinden, die mit einem höheren *quantitativen Ausbau des Rollensystems* zugänglich werden und die in kleinen Gemeinwesen nur auf Milizbasis realisiert werden können.

Kollektive Gremien können ihre Funktionsfähigkeit im Dienste des öffentlichen Wohls auch unter der erschwerten Bedingung beibehalten, dass einzelne Mitglieder infolge ihrer Verstrickung in partikuläre Cliquenverhältnisse und persönliche Querelen keine Gewähr für eine im Sinne des allgemeinen öffentlichen Wohls vollzogene Amtsführung mehr bieten, infolge objektiver "Befangenheit" in den Ausstand treten müssen oder äusseren Druck- und Bestechungsversuchen unterliegen. Vor allem im dichten informellen Beziehungsnetz kleinerer Gemeinden laufen exponierte einzelne Amtspersonen (wie z.B. der Gemeinbeschreiber) das Risiko, dass jeder sie für alles verantwortlich hält und sie von verschiedenster Seite der Unfähigkeit oder Unseriosität verdächtigt werden¹¹. Darüber hinaus sind Milizgremien selbst bei beträchtlicher Mitgliederrotation gut in der Lage, in sich eine stabile, überpersonell verankerte Tradition von Erfahrungsbeständen, Verfahrensweisen und Gewohnheiten der Entscheidungspraxis zu stabilisieren: während insbesondere bei "Einmannämtern" das Problem auftritt, dass Neueintretende mit der Akkumulation von Erfahrungen, praktischen Gewohnheiten und Routinen immer wieder von vorn beginnen müssen und die Vollzugspraxis damit einer Phase der Diskontinuität und Unberechenbarkeit aussetzen (Geser, 1981:20). In diesem Sinne sind Milizgremien dazu geeignet, eine gewisse Konsistenz und zeitliche Kontinuität des politisch-administrativen Handelns zu gewährleisten und um als Milieus "politischer Primärsozialisierung" für unerfahrene Neulinge (wie sie auf der Gemeindeebene besonders zahlreich sind) zu dienen.

¹⁰ Aus der "Botschaft des Stadtrates zur Initiative für den Abbau der Vollämter im Stadtrat von Olten" (zur Volksabstimmung vom 26.9.1982).

¹¹ Vgl. dazu zur Problematik Schwyzerischer Gemeinbeschreiber: Clavadetscher, J. "Gemeinbeschreiber scheinen Mangelware zu sein" (VATERLAND, 21.1.82:19).

Gelangt man so einerseits zur paradoxen Schlussfolgerung, dass kleine politische Systeme die von *Max Weber* als Eigenheiten vollamtlicher Bürokratie gepriesenen Vorzüge eines "depersonalisierten" und "universalistischen" Staatshandelns eher mit Hilfe milizartiger Kollektivgremien verwirklichen können, so ist andererseits ebenso unbestritten, wie sehr andere typisch bürokratische Merkmale (z.B. die "Rationalität" und "Fachqualifiziertheit" des Handelns) dabei in den Hintergrund treten.

3.3.4 Das Problem der unzureichend definierten und kontextabhängigen Statusposition

I

Wie jeder andere Berufstätige erhält auch ein vollamtlicher Politiker zusammen mit seiner speziellen Arbeitsrolle eine allgemeinere Statusposition zugewiesen, die seine Position in der gesamtgesellschaftlichen Schichtung (hinsichtlich Einkommen und Ansehen) weitgehend bestimmt und seine Verhaltensweisen in allen Lebenskreisen (Familie, Freunde, Vereinigungen u.a.) mitbeeinflussen kann.

Aehnlich wie bei Unternehmern und Managern (aber im Gegensatz etwa zu professionellen Berufen) hängen Einkommen und Prestige des Politikers allerdings nicht so sehr mit den inneren Eigenheiten der Rolle (wie z.B. Qualifikationsgrad, Schwierigkeit der Aufgaben, Verantwortungsgrad u.a.) zusammen, sondern mit dem äusseren institutionellen und gesellschaftlichen Rahmen, in dem die Rolle eingebettet ist:

- mit der Grösse der Bevölkerung und dem Umfang der öffentlichen Institutionen, die er führt und repräsentiert;
- mit dem Umfang der Autorität, die ihm dank formaler Kompetenz, Legitimationsgrad der politischen Herrschaftsordnung und persönlicher Popularität zu Gebote steht.

So werden die vollamtlichen Politiker ähnlich wie die Unternehmer, Künstler oder Intellektuellen immer eine sehr uneinheitliche und instabile Berufsgruppe bleiben, weil die Tatsache, dass die Statusmerkmale an konkreten Eigenheiten des einzelnen Arbeitsplatzes (anstatt am Beruf als Rollentypus) festgemacht werden, folgende Auswirkungen hat:

1. Die Statussituation jedes einzelnen Politikers ist unberechenbaren Veränderungen unterworfen, die mit persönlich kaum beeinflussbaren Wandlungen auf institutioneller und gesellschaftlicher Ebene (z.B. Aenderung politischer Mehrheiten oder formaler Kompetenzverteilung) zusammenhängen.

2. Die Statussituation der gesamten Berufsgruppe bleibt unklar und uneinheitlich, weil sich die aus verschiedenen grossen und unterschiedlich organisierten Gemeinwesen stammenden Mitglieder (z.B. Präsidenten von Grossstädten und Kleingemeinden) drastisch voneinander unterscheiden.

Zwar erhalten auch ehrenamtliche politische Rollenträger ein mit der Amtsposition verknüpftes öffentliches Prestige; aber es ist zu vermuten, dass die Wertschätzung eines nebenamtlichen Rollenträgers immer auch von seiner *gesellschaftlichen Statusposition* mitbestimmt wird, die er vorgängig erworben hat und während der Amtsführung beibehält.

Dies ist ein Anwendungsfall der durch vielfältige Forschungen empirisch unterstützten Hypothese, dass die Rollenzuweisung in verschiedensten kleineren Sozialsystemen tendenziell in Übereinstimmung mit den im gesamtgesellschaftlichen Schichtungssystem erworbenen (z.B. bildungs- und berufsmässigen) Statuspositionen erfolgt, sofern - was vor allem beim Antritt einer neuen Rolle der Fall ist - wenig zusätzliche Informationen über das Individuum verfügbar sind und Diskrepanzen zwischen den einer Person zugeschriebenen und den von ihr faktisch gezeigten Fähigkeiten nicht offensichtlich nachgewiesen werden können (vgl. z.B. Berger/Cohen/Zelditch, 1972).

In Anwendung dieses Prinzips wäre beispielsweise denkbar, dass kleinere Gemeinden das hohe gesellschaftliche Prestige beruflich hochgestellter (z.B. akademischer) Individuen benützen, um ein "an sich" recht unansehnliches Amt mit grösserer Autorität (ad personam) auszustatten, während grössere Gemeinden vielleicht auf die Verberuflichung ihrer Spitzenämter umgekehrt deshalb verzichten, um nicht exzessiv hohe, sich der demokratischen Kontrolle leicht entziehende, Autoritätspositionen zu erzeugen.

Generell ist anzunehmen, dass Milizsysteme auf die Ausnützung gesellschaftlich (bzw. in anderen institutionellen Ordnungen) konstituierter Statusgefälle angewiesen sind, um in sich ein für die Ausübung politischer Führung und Autorität hinreichend grosses interpersonelles Prestigegefälle zu erzeugen.

Daraus mag sich erklären, warum

- Milizsysteme trotz relativ hoher Offenheit der Rekrutierungskanäle so häufig auf eine "Honoratiorenherrschaft" hin tendieren: charakterisiert durch eine Elite, die ihren ökonomisch, traditional oder kulturell begründeten Statusvorsprung dem politischen Sektor "ausleiht": um dort politische Führungsautorität bereitzustellen, die andernfalls auf einem viel aufwendigerem Wege (z.B. im politischen System selbst) erzeugt werden müsste;
- kommunale Amtskandidaten mit hohem Berufs- oder Bildungsstatus selbst dann sehr hohe Wahlschancen haben, wenn sie über keinerlei Vorerfahrungen über politisch-administrative Tätigkeiten (z.B. durch Teilnahme an kommunalen Vereinigungen etc.) verfügen (vgl. Bassand/Fragnière, 1978:95ff.);

- Erscheinungen politischer Desorganisation und "Unregierbarkeit" moderner Städte ihre Ursache teilweise darin haben, dass die gesellschaftlichen Eliten weniger als früher für Milizämter verfügbar sind: weil sie aus den urbanen Zentren in anonyme Vorstädte abgewandert sind (vgl. Banfield/Wilson 1965:14) und/oder ihr politisches Hauptinteresse von der kommunalen auf die nationale oder internationale Ebene verschoben haben (Bahrdt, 1961:85ff.).

Nach der bereits erwähnten Untersuchung von Prewitt (1970) tragen sehr verschiedenartige Gründe dazu bei, das Rekrutierungsfeld für kommunale Milizämter auf (immerhin ca 40% der Bevölkerung einbegriffende) Mittel- und Oberschichten zu begrenzen.

Zum einen gibt es über alle soziale Schichten hinweg eine Präferenz für Kandidaten, die auf Grund ihrer bisherigen Bildungs- und Berufskarriere als erfolgreich, durchsetzungsfähig und kompetent gelten können und eine dementsprechend tüchtige Amtsführung erwarten lassen. Zum andern trägt die bekannte soziologische Regularität, dass die Interaktion und Solidarität unter Statusgleichen mit steigendem Schichtniveau zunimmt, dazu bei, dass hochrangige Personen über ein breiteres Feld von Bekannten, Freunden, Gesinnungsgenossen u.a. verfügen, die bei einer Kandidatur und Wahl Hilfestellung leisten können.

Vor allem in kleineren Gemeinden ist dieses informelle Beziehungsnetz von grösster Wichtigkeit,

- weil manchmal allein schon der erweiterte Bekanntenkreis gross genug sein kann, um eine hinreichende Stimmzahl zu sichern,
- weil Kandidaten mangels formaler Vereinigungen und Pressemedien häufig völlig auf freiwillige Helfer angewiesen sind, um in der Gemeinde sichtbar zu werden und Popularität zu gewinnen (vgl. Prewitt, 1970:33ff.).

Andererseits findet diese Bevorzugung hoher Schichtgruppen darin ihre Grenze, dass Mitglieder höchster sozialer Gruppen (wie z.B. Direktoren, Professoren, Chefärzte) sich infolge ihrer kosmopolitischen Orientierung für kommunale Ämter zu wenig interessieren und in der Gemeinde eine zu dünne (und in sich sehr heterogene) Elite ohne breites Kontaktnetz bilden.

Vor allem in kleineren Gemeinden mit vorherrschend niedrigen sozialen Schichten (z.B. Arbeitern) wird man häufig auf relativ tiefrangige Kandidaten angewiesen bleiben: so dass das durchschnittliche Einkommens- und Bildungsniveau kommunaler Amtsinhaber mit demjenigen der Gesamtbevölkerung kovariiert (Prewitt, 1970:37).

II

Vielfältige innere Strukturmerkmale und äussere Leistungseigenschaften von Milizverwaltungen haben ihre Ursachen darin, dass die gewählten Personen vorwiegend erworbene gesellschaftliche Statusmerkmale ins Amt mitbringen (und dort beibehalten), anstatt dass sie - wie bei Berufsrollen - beim Ein- und Austritt eine bedeutsame Aenderung ihrer sozialen Gesamtsituation erfahren.

Ein Blick auf die faszinierende Geschichte der öffentlichen Verwaltung macht klar, dass der Ausbau der Berufsverwaltung von den politischen Zentralgewalten immer wieder mit der Absicht vorangetrieben worden ist, dadurch ein lenkbareres, flexibleres und stärker auf allgemeine öffentliche Zwecke hin orientierbares Instrument des Staatshandelns zu gewinnen, als es die traditionalistischen und an der Erhaltung ihrer Klassenposition interessierten Feudaleliten oder Honoratiorenschichten sein konnten (vgl. z.B. Eisenstadt, 1964). Massgebend war dabei die - auch heute noch bedenkenswerte - Vorstellung, dass Berufsbeamte ihrem Dienstherrn bei inhaltlich beliebig definierten und wechselnden politischen Zwecken, Weisungen und Verhaltensnormen eine gleichbleibende Loyalität und Leistungsbereitschaft entgegenbringen: weil sie

- bereit sind, sich im Austausch für die langfristige Sicherung ihrer Lebensstellung und Karriere in einem umfassenden Sinne zu subordinieren;
- dank ihrer vertikalen Einbindung (und häufig auch: infolge ihrer Herkunft aus ganz anderen sozialen Gruppen) leicht in der Lage sind, sich der Kontrolle durch gesellschaftliche Eliten zu entziehen.

Dieser Gewinn an Flexibilität und Steuerungsmöglichkeit auf der *Ebene des individuellen Verhaltens* wird nun aber paradoxerweise mit zunehmender Rigiditäten auf der *Ebene der Gesamtorganisation* erkauft, weil

- aus Gründen finanzieller und/oder personeller Knappheit der Möglichkeit oft enge Grenzen gesetzt sind, bei wachsender Quantität oder Heterogenität der Aufgaben sehr schnell (bzw. überhaupt) zusätzliche Rollen zu schaffen;
- einmal etablierte vollamtliche Positionen kaum mehr eliminiert werden können, da deren Inhaber daran Erwartungen auf langfristige Anstellung knüpfen und die Vorgesetzten im Falle ihres Ausscheidens auf einer Wiederbesetzung insistieren;
- der organisationsinternen Rollenumbesetzung enge Grenzen gesetzt sind, weil starr institutionalisierte Normen der "Besitzstandswahrung", der "Seniorität" u.a.m. beachtet werden müssen;
- feste Anstellungsverhältnisse den Spielraum für Neurekrutierung in dem Masse einschränken, als die Rollenträger aus eigenem Entschluss sehr langfristig in derselben Stellung verbleiben.

Bei *neben- und ehrenamtlichen Rollen* ist es umgekehrt genau diese "äussere Flexibilität", auf der die Anpassungsfähigkeit auf variablen Umweltbedingungen und Leistungserwartungen vorrangig beruht: denn wegen des Fehlens existenzsichernder Entlohnungen

- können beliebige zusätzliche Rollen erzeugt oder bestehende Rollen eliminiert werden, ohne dass der Institution oder den Positionsträgern dadurch hohe Kosten und Risiken entstehen;
- ist der Spielraum für Neurekrutierung relativ gross, weil zahlreiche Rollenträger nach einiger Zeit freiwillig demissionieren und auch unfreiwillige Abgänge (z.B. durch eine politische Nicht-Wiederwahl) keine drastischen (z.B. zur Suche nach einer neuen personalen Identität und materiellen Lebensbasis zwingenden) Konsequenzen nach sich ziehen.

Eine derart über Mechanismen des Strukturwandels und der Rekrutierung verlaufende Selbststeuerung ist nun aber auch äusserst notwendig, um den *Mangel an innern Flexibilitätsquellen* zu kompensieren: denn angesichts der restringierten und exogen bestimmten Abkömmlichkeit, Motivation und Qualifikation der Rollenträger ist es kaum möglich, sie während ihrer Amtsausübung einem planmässigen Sozialisierungs- oder Kontrolleinfluss zu unterziehen.

Entsprechend nimmt die Leistungskapazität aller Milizsysteme in dem Masse zu, als sie

- einem sozio-ökonomischen Kontext gegenüberstehen, der dank seiner Grösse und Differenziertheit sowie weit verbreiteten Teilnahmereitschaften in der Bevölkerung ein umfangreicheres Rekrutierungsfeld anbietet;
- dank differenzierten Mechanismen der Personalselektion in der Lage sind, die Ausgestaltung und Besetzung ihres Rollensystems mit ihren funktionalen Bedürfnissen in ständiger Übereinstimmung zu halten.

Die Geschichte staatlicher Organisationsformen von den altorientalischen Reichsgründungen bis zur Gegenwart legt den Schluss nahe, dass sich zumindest im Bereich der *volziehenden Verwaltung* berufliche Rollenstrukturen ausserordentlich bewähren: bis hin zum Weber'schen Idealtypus der Beamtenbürokratie, die

- in ihrer *äusseren Struktur und Personalbesetzung* äusserst rigide ist, weil Bedingungen lebenslanger Anstellung, Prinzipien und Anciennität u.a. beachtet werden müssen;
- in ihrer *inneren Funktionsweise* hohe Flexibilität aufweist, weil die Beamten beliebigen Regimes mit beliebigen politischen Programmen und Zielen dieselbe Dienstbarkeit entgegenbringen und bei neuartigen Problemfällen aus einem reichen Reservoir akkumulierter Expertise und Erfahrungen schöpfen können.

Auf der Ebene *politischer* Führungs-, Beratungs- und Entscheidungsorgane hingegen scheint bei weitem kein ähnlich stringenter Verberuflichungsprozess abzulaufen. Ganz im Gegenteil gibt es gute empirische Gründe für die Hypothese, dass die beiden Tendenzen

- zur zunehmenden *Stabilisierung bürokratischer Verwaltungsstrukturen* (die mit dem Ausbau politisch abgeschirmter beruflicher Beamtenrollen einhergeht) einerseits, und
- zur zunehmenden *Labilisierung der im engen Sinne politischen Sphäre* (die in der steigenden Turbulenz und Unberechenbarkeit öffentlicher Meinungsbildungs-, Abstimmungs- und Wahlprozesse sichtbar wird) andererseits,

zwei komplementäre, einander wahrscheinlich wechselseitig bedingende evolutionäre Entwicklungen darstellen: So kann beispielsweise ein politisches System gerade dank hohem Ausbau seines bürokratischen Verwaltungsapparates dazu fähig werden, ohne allzu grosse Desintegrationsrisiken hohe personal- und sachpolitische Unsicherheiten zu tolerieren.

Aus der Sicht kommunaler Gemeinwesen mögen es vor allem *drei Gründe* sein, die dank der zunehmenden Grösse und Leistungskapazität des administrativen Vollzugsapparates einerseits und der zunehmenden Komplexität, Variabilität und Unberechenbarkeit gesellschaftlich-politischer Verhältnisse andererseits, dazu führen, politische Milizrollen beizubehalten oder sogar stärker auszubauen:

1. Weil die Meinungen über die organisatorische Ausgestaltung der politischen Führungsebene zu dissensual und/oder zu variabel sind, als dass die mit der Verberuflichung einhergehenden langfristigen Strukturfixierungen toleriert werden könnten. So zeigt sich etwa, dass
 - bei bereits ausgebautem Beamtenapparat vollamtliche Behördenrollen nur dadurch integriert werden können, dass man eine zusätzliche höchste Ebene von Statuspositionen erzeugt, die - zumindest hinsichtlich des Besoldungsniveaus - höher als diejenigen aller Chefbeamten rangieren;
 - eine spätere Rückkehr zu Nebenämtern faktisch kaum mehr in Frage kommt, weil - angesichts des gesetzlichen Schutzes der Positionsinhaber gegen eine "unverschuldete Nicht-Wiederwahl" - prohibitive finanzielle Folgelasten damit verbunden sind.

Entsprechend ist es beispielsweise der Oltener Gemeindeexekutive leicht gefallen, zum politischen Antrag einer Parteifraktion auf Wiedereinführung von Nebenämtern plausible Gegenargumente zu formulieren:¹²

¹² "Bei Abschaffung der Vollämter auf das Jahr 1985 müssen notgedrungen die dazumal noch nicht im Pensionsalter stehenden Stadträte aus ihrer bisherigen

2. Weil der Bedarf wahrscheinlich zunimmt, auf Wandlungen in der Landschaft politischer Sachthemen und/oder Artikulationsgruppen mit Veränderungen in der personellen Besetzung politischer Ämter zu reagieren.

Behördenmitglieder können bedenkenloser als Berufspolitiker hohe persönliche Risiken eingehen, wie sie beispielweise bei einer Kandidatur unter Bedingungen intensiver Parteikonkurrenz oder auch bei der Verfolgung einer innovativen oder sonstwie unpopulären, eher auf ungewisse Langzeitergebnisse anstatt kurzfristige Erfolge ausgerichteten politischen Strategien entstehen können: weil die Nicht-Wiederwahl häufig keine besonders tragisches Ereignis darstellt, sondern häufig sogar mit dem Wunsch, "ohnehin bald einer jüngeren Kraft Platz zu machen", koinziiert.

Das hat die paradoxe Konsequenz, dass ehrenamtliche Rollen ausgerechnet für grössere Gemeinwesen mit politisch sensibilisierter Öffentlichkeit und einer grossen Zahl von Parteien und Interessengruppen nützlich sein können, die wegen dieses selben hohen Politisierungsgrades (der ja andererseits auch eine hohe Arbeitsbelastung mit sich bringt) zur Schaffung *vollberuflicher* Behördenämter tendieren.

So hat beispielsweise die Stadt Uster nach Aussage ihres Präsidenten unter anderem deshalb an nebenamtlichen Stadtratsmandaten festgehalten, weil

"... in der heutigen Atmosphäre für jüngere Leute Vollämter viel zu riskant wären. Mit ein paar Inseraten könnte in Uster ein vollamtliches Behördenmitglied ohne weiteres weggewählt werden, ohne dass ihm im Detail Unfähigkeit nachzuweisen sei."

Diese Kollision von existenziellen Stabilitätserwartungen und politischen Wahlrisiken mag bei der traditionellen Rolle des "Wahlbeamten" besonders dramatisch sein, der einerseits seinen ganzen Werdegang auf öffentliche Verwaltungstätigkeit hin orientiert, ohne andererseits in den Genuss einer dauerhaften, dem unberechenbaren Zugriff des Plebiszits entzogenen, Vertrauensstellung zu gelangen. Ein Illustrationsbeispiel für diese Problematik liefern jene schwyzerischen Gemeinden, die bei der Rekrutierung

gen Tätigkeit ausscheiden. Wegen dieser unverschuldeten Nicht-Wiederwahl ständen ihnen nach den Bestimmungen der städtischen Pensionskasse Rentensprüche zu. Das in diesem Fall fehlende Deckungskapital von Fr. 1'556'216.- müsste die Gemeinde der Pensionskasse vergüten." Botschaft des Stadtrates zur "Initiative für den Abbau der Vollämter im Stadtrat von Olten" (Abstimmung vom 26. Sept. 1982).

von Gemeindegliedern grösste Mühe haben, weil sich niemand bereit findet, seine Karriere der Unberechenbarkeit periodischer Volkswahlen auszusetzen.¹³

Bei vollamtlichen Behördenmitgliedern besteht das besondere Dilemma darin, dass sie

- a) einerseits in höherem Masse der öffentlichen Beurteilung und Kritik ausgesetzt sind: weil man von ihnen erwartet, alle Vollzugsvorgänge zu überwachen und sich an jeder Entscheidung mitzubeteiligen;
- b) andererseits mehr Schwierigkeiten haben können, die mit dieser Exponiertheit verknüpften Risiken, nicht wiedergewählt zu werden, zu akzeptieren.

Genau diese klare Zurechenbarkeit von Verantwortung kann aber als Argument *für* Berufsrollen gelten: wenn das Interesse dahin geht, die politischen und administrativen Prozesse transparent zu machen und die Behörden zu einer dauernden "Responsivität" gegenüber öffentlichen Stimmungen, Meinungen und Interessenlagen anzuhalten¹⁴.

Weil der funktionale Wert eines Politikers (und damit auch: seine Anstellungschancen) nicht durch eine einmalig erworbene Qualifikation und Reputation gesichert sind, sondern in jeder der sich wandelnden gesamtgesellschaftlichen und politischen Situation wieder neu erarbeitet werden muss (vgl. oben), so wird es immer unvermeidlich bleiben, dass sich politischer Wandel nur über personelle Rotation (insbesondere in den Spitzenpositionen) vollziehen kann.

Berufspolitiker können deshalb politischen Wandel blockieren (bzw. verzögern), wenn die folgende Einstellung, die der Präsident einer grossen St. Gallerischen Gemeinde bei seiner Bevölkerung (und den Parteien) festzustellen glaubt, allgemein verbreitet wäre:

"In meiner Gemeinde habe ich bei Wahlen mit keinen Kampfkandidaten zu rechnen: weil man dies als unmoralischen Versuch auslegen würde, mir und meiner Familie die Lebensstellung zu

¹³ Vgl. dazu: Clavadetscher, J., Gemeindegliedern scheinen Mangelware zu sein (in: VATERLAND, 21.1.1982:19).

¹⁴ Vgl. dazu wiederum die "Botschaft des Stadtrates zur Initiative für den Abbau der Vollämter im Stadtrat von Olten" (zur Abstimmung vom 26. Sept. 1982): "Zudem ist bei vollamtlichen Stadträten auch eindeutig auszumachen, wo die Verantwortung liegt. Nebenamtliche Stadträte könnten unter Hinweis auf ihren zeitlich sehr beschränkten Einsatz versucht sein, sich der vollen Verantwortung zu entziehen, wenn in ihrer Direktion etwas schief läuft." (S. 3).

entziehen."¹⁵

3. Weil Gemeinden nur auf der Basis einer relativ umfassend ausgestalteten Milizorganisation die für das ganze politische System der Gesellschaft zunehmend wichtige Aufgabe der *primären politischen Rekrutierung und Sozialisation* befriedigend erfüllen können.

Auf der Gemeindeebene (als unterstem Einstiegsniveau für politische Aemter) ist die hohe Reversibilität milizartiger Rollenengagements nämlich auch deshalb erwünscht, weil die (häufig noch jungen) Kandidaten mangels vorangehender politischer Erfahrung

- a) in ihrem eigenen Selbstbild zu wenig konsolidierte Vorstellungen darüber besitzen, ob sie für politische Tätigkeiten überhaupt qualifiziert (oder auch nur motiviert) sind;
- b) noch keine Gelegenheit hatten, eine öffentliche Reputation aufzubauen und die Wirksamkeit ihres politischen Handelns (die von persönlichen ebenso wie von situativen Faktoren abhängt) auszutesten.

Solche Unsicherheiten hängen vor allem mit der Tatsache zusammen, dass politische Problemsituationen infolge ihrer komplexen Merkmalskonfigurationen und wegen des Fehlens analytisch explizierbarer Lösungsverfahren den Einsatz intuitiver, personengebundener Begabungsqualifikationen notwendig machen, die nicht im voraus planmässig erlern- und überprüfbar sind, sondern erst während der Amtsausübung nach und nach in Erscheinung treten.

Dieser diffus-unprogrammierbare Charakter politischer Entscheidungsaufgaben nimmt infolge zunehmender Komplexität gesellschaftlicher Problemlagen und Interessenkonstellationen (und den damit verknüpften Schwierigkeiten politischer Konfliktregulierung, Konsensbildung und Entscheidungsfindung) wahrscheinlich ständig zu: so dass in der Politik - gegenläufig zu vielen anderen Tätigkeitsbereichen - ein Prozess fortgesetzter "Entprofessionalisierung" stattfindet, der in einer zunehmenden Verunsicherung bezüglich der für gute Amtsführung optimalen Rekrutierungsverfahren und Qualifikationen zum Ausdruck kommt. Entsprechend kann es in Zukunft wieder rationaler werden, das Rekrutierungsfeld sehr weit für ehrenamtliche "Amateure" offen zu halten und durch Beibehaltung oder Expansion von Milizrollen die Gelegenheit zum Austesten sonst nicht verifizierbarer "Talente" sowie für das mangels Ausbildungsgängen unerlässliche "on-the-job-training" zu erhöhen.

TEIL II

ANALYSE DER DATEN AUS DER BEFRAGUNG IN 219 GEMEINDEN

¹⁵ Sinngemäss nachformuliertes Zitat.