

Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell?

Hans Geser (2001)

Einführung ins Thema:

Die Schweiz ist nicht nur mit ihren direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten, die heute als zukunftsfähiges Modell betrachtet werden, im internationalen Vergleich einzigartig. Daneben besitzt das schweizerische Staatsgebilde eine weitere Eigenheit, die so in anderen Staaten nicht zu finden ist und in modernen Demokratien als anachronistisch und unpraktikabel angeschaut wird. Die Schweizer Bürger haben nämlich die Möglichkeit sich, nebenamtlich, in Kommissionen und Exekutivgremien wählen zu lassen und so die Ausführung der Politik auf Kommunalebene mitzubestimmen. Diese Funktionen werden in anderen Ländern von professionellen Politikern oder Verwaltungsangestellten übernommen, was als zuverlässiger und schneller gilt. Bereits 1922 beschrieb Max Weber in seinem Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ die Vorzüge eines voll entwickelten bürokratischen Mechanismus, der durch „geschulte Einzelbeamte“ einem jeden ehren- oder nebenamtlichen System überlegen sei. Trotzdem überdauert dieses System in der Schweiz bis heute und zeigt keine Tendenzen einer Auflösung. Hans Geser ergründet anhand von drei Fragestellungen, weshalb das Milizverwaltungssystem in der Schweiz solange überdauern konnte, was seine Funktionen sind und wie es um die Zukunft der Milizverwaltung bestellt ist. Oder konkret ausformuliert:

- a) *Welche Bestandesbedingungen sind heute noch für ihren Weiterbestand verantwortlich?*
- b) *Welche Funktionen erfüllen sie im politischen System?*
- c) *Wie sind ihre Überlebenschancen im Lichte moderner Entwicklungen in Politik, Recht und Gesellschaft einzuschätzen?*

Bestandesbedingungen:

Hans Geser sieht die zentrale Bedingung für den Fortbestand der Milizverwaltung im dezentralen föderalistischen System der Schweiz. Gerade die Existenz von kleinen Gemeinden mit unter 1000 Einwohnern, sowie die Gemeindeautonomie, die jeder Gemeinde, unabhängig von der Grösse, den gleichen staats- und verwaltungstechnischen Status geben, begünstigt eine Verwaltung, die nebenamtlich ausgeführt werden kann.

Bei zwischen 100 und 5000 Einwohnern variiert die Zahl der zu besetzenden Verwaltungsstellen nur geringfügig (von 20 zu 55). Obwohl also grössere Gemeinden den Aufwand für den Einzelnen verkleinern können, sind eine Mehrheit der Milizorgane nicht der Meinung, dass es eine „sinnvolle minimale Gemeindegrösse“ gebe. Es scheint hier eine weitgreifende Akzeptanz und Zufriedenheit mit der Gemeindeautonomie und der Milizverwaltung vorzuherrschen. Bei grösseren und somit auch finanzstärkeren Gemeinden wird der Milizapparat durch eine professionelle Verwaltung ergänzt, da die Leistungsanforderungen gerade bei Städten zu hoch für eine reine Milizverwaltung sind. Da gerade Städte aber einen grossen Pool an potentiellen Kandidaten für die Milizverwaltung haben und man so die Anforderungen höher ansetzen kann, ist auch dort eine Professionalisierung der Ämter zu spüren. Die Milizverwaltung ist gegenüber der Berufsverwaltung meist in Gemeinden zwischen 1000 und 5000 Einwohnern im Vorrang, während in Gemeinden gerade ab 10'000 die Quote der Verwaltungsangestellten sprunghaft ansteigt. Zusammengefasst lassen sich vier Punkte als Bestandesbedingungen auflisten:

- Dezentralisiertes föderalistisches Staatssystem
- Geringe Personalanforderungen / tiefere Kosten
- Akzeptanz und Einsatz der Bürger für das Milizsystem
- Gemisch von Milizverwaltung und Berufsverwaltung in Städten

Funktionen der Milizverwaltung:

Während eine ehrenamtliche Ausübung von Verwaltungsstellen gerade für kleine Gemeinden mit wenigen finanziellen Mitteln unumgänglich ist, sieht Prof. Geser in grösseren Gemeinden einige anderweitige Gründe für das Beibehalten eines Milizverwaltungssystems.

1) Ermöglichung breiter Partizipation

Verschiedenen Interessengruppen, Lokalparteien, Vereinen und auch Einzelpersonen wird die Möglichkeit gegeben nicht nur an der Gesetzgebung sondern auch an Exekutiventscheidungen mitzuarbeiten. Gerade politisch aktive Lokalparteien wollen ihre Interessen in der Verwaltung verwirklicht sehen und erfordern deshalb auch den Ausbau des Milizsystems.

2) Selektion und Sozialisation für politische Rollen

Gerade auf der Gemeindeebene können politische Einsteiger ihre Fähigkeiten zur politischen Tätigkeit testen und erste Erfahrung für ein späteres höheres politisches Amt sammeln.

3) Legitimation von Entscheidungen / Einbindung

Prof. Geser sieht in der Milizverwaltung auch die Manifestation der Schweizer Proporzdemokratie. Durch die Einbindung auch oppositioneller Kräfte in den Exekutiventscheidungsprozess kann ein breit abgestützter, allseits akzeptierter Kompromiss eher erreicht werden. Gerade auch in kleinen Gemeinden ist es unbefangener, wenn ein Milizgremium gemeinsam entscheidet, als wenn ein vollamtlicher Verwalter die alleinige Entscheidungsmacht hat.

4) Einbezug vielfältiger Expertise aus der Berufswelt

Da in Exekutivgremien Entscheidungen in vielen verschiedenen Bereichen der Gesellschaft getroffen werden, haben Berufsbeamte oft nicht das ganze notwendige Wissen, um kompetent zu entscheiden. Ein Milizgremium kann jedoch aus den Berufserfahrungen seiner Mitglieder schöpfen, der oft näher am Gegenstand ist, als das Wissen eines festangestellten Verwalters.

5) Gewinne an organisatorischer Flexibilität

Durch die Einführung der beruflichen Verwaltung nimmt die Flexibilität in der Organisation ab. Durch fixe Löhne, die bei einem Berufsbeamten nicht auf den Arbeitsaufwand zugeschnitten werden können, wird das Gemeindebudget belastet. Es ist auch schwierig eine einmal geschaffene Stelle wieder abzubauen (der weitere Ausbau des professionellen bürokratischen Apparats ist jedoch fast unbegrenzt möglich) oder auch zu modifizieren. Schliesslich gibt es für Festangestellte nur geringe Aufstiegschancen, da mit dem Posten des Gemeindepräsidenten die Spitze erreicht ist. Leute in Milizgremien sind, da sie den Posten nebenamtlich ausüben in jeder Hinsicht flexibler.

Aktuelle Anpassungsprobleme und Leistungsgrenzen des Milizsystems:

Die heutige Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung führt zu einigen Problemen bei der Besetzung von Exekutivposten in der Gemeindeverwaltung. Zum einen wird die *zeitliche Abkömmlichkeit* als Problem analysiert: Der moderne Erwerbsaktive ist in seinem Beruf immer mehr ausgelastet und eingebunden, so dass er weniger Zeit für nebenamtliche Betätigungen aufbringen kann. Auch nimmt die Bereitschaft der Arbeitgeber ab, einem Angestellten, der nebenamtlich in einem Exekutivgremium tätig ist, arbeitstechnisch entgegenzukommen. Des Weiteren wandelt sich die Lebenseinstellung vieler Personen zur „persönlichen Selbstverwirklichung“ und weg von der Motivation „Dienst an der Gemeinde“. Dadurch wird die Bereitschaft der Amtsausübung zwar nicht eingeschränkt, die Fluktuation in den Ämtern erhöht sich aber, da die Bereitschaft zu langfristigen Engagement sinkt. Dies und

die Tatsache, dass einige Ämter sehr zeitintensiv sind, führt dazu, dass das Rekrutierungsfeld grösser sein muss, um alle Ämter besetzen zu können.

Als weiterer Problempunkt wird auf die gestiegenen Anforderungen in den Ämtern eingegangen. Durch die Verflechtung von kommunaler-, kantonaler- und nationaler Politik ist ein stärkerer Druck vorhanden, das Amt professioneller zu führen. Ausserdem werden die Betätigungsfelder immer weiter ausgebaut, die Aufgaben werden komplexer und beschränken sich nicht nur auf administrative Aufgaben, sondern konzentrieren sich auch auf kontroverse Fragen. Die zunehmende Organisiertheit der Bürger hat zur Folge, dass höhere Ansprüche an die Ämter gestellt werden. Schliesslich führen Reformen in allen Bereichen zu stetigen Veränderungen der Aufgaben und Anforderungen, was einen Mehraufwand für die Milizverwalter bedeutet. Aber auch rein beim Organisatorischen sind Leistungsgrenzen vorhanden. Ein Erwerbstätiger muss seine Tätigkeit in einem Amt auf die Wochenenden und Abende verlegen, ist also selten im Büro präsent. Dies führt zu einigen Problemen: Die Stetigkeit seiner Arbeit ist nicht gegeben, die Kommunikation zwischen Ämtern wird erschwert und durch die Komplexität der Aufgaben wird lieber an konkreten Aufgaben gearbeitet als eine zielgerichtete Strategie auszuarbeiten.

Lösungsansätze und Zukunftsperspektiven:

Trotz all dieser Probleme scheint es sinnvoll an diesem einzigartigen System weiter festzuhalten. Prof. Geser hält folgende Gründe fest:

- a) *Es besteht ein weitreichender Konsens die kleinteilige Gemeindestruktur beizubehalten.*
- b) *Durch die Milizstrukturen werden Kosten gespart und viele Funktionen ausgeführt, die ansonsten mit teureren Mitteln ausgeführt werden müssten.*
- c) *Berufsverwaltungen sind nicht fähig die punktuell benötigten Qualifikationen und Kenntnisse zu internalisieren.*
- d) *Durch den gesellschaftlichen Wandel zur postindustriellen Gesellschaft sind die benötigten Qualifikationen auch bei Privaten immer mehr vorhanden.*

Da allerdings gewisse Probleme bei der Rekrutierung bestehen, müssen positive Anreize geschaffen werden, um genug Personen für diese Ämter zu finden. Prof. Geser schlägt vor die finanzielle Entschädigung zu erhöhen. Des weiteren soll aber auch eine Verkleinerung oder ein *streamlining* des Milizgremienapparates angestrebt werden. In grösseren Städten ist zu überlegen, ob man die Milizgremien professionelle Kräfte zur Unterstützung zur Seite stellen soll.