



1 **Lokale Autonomie und**
2 **Milizprinzip unter veränderten**
3 **Vorzeichen**
4 Neue Modelle der Gemeinde- und Schulorganisation
5 Oliver Dlabac

6 **Zusammenfassung**

7 Die Schweizer Staatstradition der Gemeindeautonomie und des Milizprinzips
8 in der Gemeinde- und Schulführung (ehrenamtliche Laienbehörden) sieht sich
9 zunehmend herausgefordert durch erhöhte gesellschaftliche Anforderungen
10 bei gleichzeitig abnehmender Bereitschaft zur Übernahme öffentlicher Ämter.
11 In diesem Beitrag wird argumentiert, dass die Mitwirkung übergeordneter
12 Staatsebenen und die einsetzende Professionalisierung in der Gemeinde- und
13 Schulorganisation nicht zwingend der lokalen Autonomie und dem Milizprin-
14 zip zuwiderlaufen müssen. Problematisch erscheint vielmehr die Situation
15 in den zahlreichen kleineren Gemeinden mit ausgeweiteten Milizstrukturen.
16 Anhand quantitativer Analysen wird aufgezeigt, dass letztere kaum noch in
17 kompetitiven Wahlen besetzt werden. Der Autonomie, der lokalen Demokratie
18 und dem Milizprinzip wäre mit einer Entlastung und Straffung der Milizstruk-
19 turen besser gedient.

20 **Schlüsselwörter**

21 Lokale Autonomie · Gemeindeautonomie · Milizsystem · Rekrutierung · Ver-
22 waltungsführung · Schulaufsicht · Schulkommission · Schulpflege · Schulauto-
23 nomie · Schweiz

A1 O. Dlabac (✉)
A2 Zentrum für Demokratie Aarau, Universität Zürich, Zürich, Schweiz
A3 E-Mail: oliver.dlabac@zda.uzh.ch



24 Die Tradition der *Gemeindeautonomie*, *kommunaler Milizorganisation* und
25 *öffentlicher Schulaufsicht* ist bis heute fest verankert im Schweizer Staatsver-
26 ständnis. Die Kantonsverfassungen sehen für ihre Gemeinden ein gewisses Maß
27 an politischer Autonomie vor, etwa für die Wahl ihrer politischen und adminis-
28 trativen Organisationsform, für die Ausgestaltung ihrer Infrastruktur und lokal
29 erbrachter Dienstleistungen oder für Entscheide bezüglich ihrer baulichen Ent-
30 wicklung oder der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Ausgeprägt ist
31 ferner insbesondere auf Gemeindeebene das Milizsystem, insofern als die öffent-
32 lichen Ämter der Gemeindeexekutive und der verschiedenen Kommissionen
33 (Schulkommission, Finanzkommission, Baukommission etc.) zumeist ehren-
34 amtlich ausgeübt werden, oftmals durch Berufstätige. Im Idealfall können auf
35 diese Weise unter den Bewohner/innen vorhandene Fachkenntnisse günstig für
36 die Führung und Verwaltung der Gemeinde genutzt werden; vorausgesetzt wer-
37 den entsprechende Qualifikationen allerdings nicht. Unter den Kommissionen
38 fällt personell insbesondere die Schulkommission – auch „Schulpflege“ oder
39 „Schulrat“ genannt – ins Gewicht, welche traditionellerweise unabhängig von der
40 Gemeindeexekutive aus der Mitte der Bürger/innen gewählt wird und als Trägerin
41 der öffentlichen Volksschule für den Betrieb und die Aufsicht der Schulen verant-
42 wortlich ist.

43 Trotz ihrer Selbstverständlichkeit in der öffentlichen Wahrnehmung werden
44 diese Organisationsprinzipien zusehends herausgefordert durch die rasanten wirt-
45 schaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte. Ver-
46 mehrt beklagen Gemeindevertreter/innen die anforderungsreichen Vorgaben auf
47 Bundes- und Kantonsebene, welche das kommunale Milizsystem überfordern. Im
48 Rahmen von *New Public Management*-Reformen werden unter anderem auch die
49 Erreichung einer minimalen Gemeindegröße sowie die Professionalisierung der
50 Verwaltungsführung angestrebt, während die Schulkommissionen seit Ende der
51 1990er-Jahre in vielen Kantonen durch die Einführung professioneller Schullei-
52 tungen und Kompetenzübertragung an die Gemeindebehörden geschwächt wur-
53 den. Im Kanton Solothurn wurde die Schulkommission im Jahr 2006 gar gänzlich
54 abgeschafft und ihre Kompetenzen an die Gemeindeexekutive übertragen (in Dis-
55 kussion auch im Kanton Aargau). Angesichts dieser rasanten Umwälzungen stellt
56 sich die Frage mit aller Dringlichkeit: Welchen Platz und welche Bestandsaus-
57 sichten haben lokale Autonomie, Milizprinzip und öffentliche Schulaufsicht in
58 einem global vernetzten Land, in welchem die Anforderungen an die Gemeinde-
59 und Schulführung stetig zunehmen, das öffentliche Engagement auf lokaler
60 Ebene aber gleichzeitig drastisch abnimmt (Dlabac et al. 2015; Müller 2015)?

61 Der vorliegende Beitrag will zum einen das Ideal der lokalen Selbstverwal-
62 tung in seinen größeren Kontext stellen, nämlich jenen der Aufgabenteilung



63 zwischen Kanton und Gemeinden, aber auch jenen der Zusammenarbeit der
64 Gemeinden untereinander im Rahmen von Zweckverbänden (Abschn. 1). Zum
65 anderen soll aufgezeigt werden, dass die Gemeinde- und Schulbehörden ähnli-
66 chen Entwicklungen ausgesetzt sind, wie sich an den Rekrutierungsschwie-
67 rigkeiten (Abschn. 2), aber auch an der Stoßrichtung bei Verwaltungs- und
68 Schulführungsreformen (Abschn. 3) ablesen lässt. Die hier präsentierte Ana-
69 lyse aktueller Wahl- und Umfragedaten zu den Gemeinden des Kantons Aargau
70 zeigt eindrücklich auf, dass sowohl Gemeindeexekutiven als auch die verschie-
71 denen Kommissionen in kleineren, oft ländlich geprägten Gemeinden mit Rek-
72 rutierungsschwierigkeiten kämpfen, dass hiervon aber in erster Linie Gemeinden
73 betroffen sind, welche bislang auf Verwaltungsführungsreformen verzichtet
74 haben. Für die Diskussion der Entwicklungen in der Gemeinde- und Schulfüh-
75 rung wird im Fazit (Abschn. 4) für eine umfassendere Betrachtungsweise plä-
76 diert, welche die Schaffung lokaler Entscheid- und Handlungsfähigkeit sowie
77 deren demokratische Rückbindung in den Vordergrund stellt, ohne deswegen an
78 überlieferten Organisationsstrukturen festhalten zu müssen. Angesichts der ver-
79 änderten Anforderungen an die Gemeinde- und Schulführung und in Anbetracht
80 der Rekrutierungsprobleme in „reformresistenten“, kleineren Gemeinden wird
81 eine Straffung und sanfte Professionalisierung der Milizstrukturen empfoh-
82 len, ganz im Sinne der hier skizzierten neueren Modelle der Verwaltungs- und
83 Schulführung.

84 1 Möglichkeiten und Grenzen lokaler 85 Selbstverwaltung

86 Eine umfassende lokale Autonomie ist in modernen Gesellschaften nicht möglich –
87 auch Kleinststaaten und Stadtstaaten sind in der Regel wirtschaftlich, gesellschaft-
88 lich und politisch so stark mit ihrer Umgebung verflochten, dass lokale Entscheide-
89 immer auch von den Handlungen anderer abhängig sind (Goldsmith 1995). Trotz
90 Dezentralisierungstendenzen in zahlreichen demokratischen Ländern handelt es
91 sich auch hier selten um die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen allein an
92 die regionale oder kommunale Ebene, stattdessen führt die Aufteilung von Kompe-
93 tenzen und Finanzlasten auf verschiedene Staatsebenen zu komplexen Beziehungs-
94 geflechten über die Staatsebenen hinweg (Rodden 2004). Nicht anders ist es im
95 Schweizer Föderalstaat, in welchem die Kantone in vielen Politikbereichen Rah-
96 mengesetze erlassen, der Bund seine Kompetenzen in einzelnen Bereichen auswei-
97 tet und die Umsetzung und genaue Ausgestaltung in den meisten Politikbereichen



98 den Gemeinden zufällt. Dabei leitet sich die Aufgabenteilung oft aus der Idee des
99 Subsidiaritätsprinzips ab, gemäß welchem die niedrigste mögliche Staatsebene
100 zuständig sein soll, welche die betreffende Aufgabe zufriedenstellend bewältigen
101 kann. In der Praxis ist allerdings eine *starke Verflechtung* der verschiedenen Staats-
102 ebenen feststellbar (Schenkel und Serdült 1999). Dass der lokalen Autonomie in
103 demokratischen Gesellschaften dennoch so viel Bedeutung beigemessen wird,
104 ergibt sich hierbei vor allem aus ihrer Rolle für die lokale Demokratie. So ergeben
105 Gemeindewahlen oder lokale Bürgerbeteiligung wenig Sinn, wenn der Gemeinde
106 nicht auch eine gewisse lokale Teilautonomie zukommt (Goldsmith 1995).

107 In der Schweizer Gemeindelandschaft sind die Grenzen lokaler Selbstverwal-
108 tung zusätzlich durch deren Kleinräumigkeit gesetzt, welche trotz Fusionsan-
109 strengungen in einzelnen Kantonen über weite Flächen ihr prägendes Merkmal
110 geblieben ist. Von den bestehenden 2352 Gemeinden zählen 85 % weniger als
111 5000 Einwohner/innen (Bundesamt für Statistik 2014). Diese verfügen oft nur
112 über ein personell schwach besetztes Sekretariat sowie eine große Zahl an Miliz-
113 ämtern, welche für den Betrieb der Gemeinde regelmäßig neu besetzt werden
114 müssen. Aufgrund der gestiegenen Mobilität der Gemeindebewohner/innen stim-
115 men die historischen Gemeindegrenzen zudem längst nicht mehr mit den wirt-
116 schaftlichen und gesellschaftlichen funktionalen Räumen überein, womit sich die
117 Herausforderungen gemeindetübergreifend stellen und sich der Harmonisierungs-
118 bedarf nicht nur für die Gemeinden, sondern auch für die Kantone ergibt. Hinzu
119 kommen gestiegene Erwartungen an die öffentlichen Dienstleistungen vonseiten
120 der Bürger/innen. Lokale Autonomie erfordert folglich nicht nur Befugnisse und
121 Finanzen, sondern auch Wissen und personelle Kapazitäten zur Schaffung lokaler
122 Handlungsfähigkeit. Um auf wahrgenommene Leistungsgrenzen zu reagieren,
123 arbeiten die Gemeinden in aufgabenspezifischen *Zweckverbänden* (Feuerwehr,
124 Spitex, Abwasser, etc.) zusammen, regeln die Leistungserbringung vertraglich
125 untereinander oder entscheiden sich gar für eine Fusion mit einer oder mehreren
126 Nachbargemeinden (Ladner et al. 2013; Kap. 4–5).

127 Auch der Schulbereich ist in vielen Fällen über Gemeindegrenzen hinweg
128 organisiert, sei es, dass sich separat bestehende *Schulgemeinden* über das Gebiet
129 mehrerer politischer Gemeinden erstrecken (Kantone Zürich, Thurgau, St. Gal-
130 len, Appenzell Innerrhoden, Nidwalden), dass sich mehrere Gemeinden in einem
131 *Schulverband* mit eigenem Vorstand und eigener Schulkommission zusammenschließen
132 (z. B. Aargau, Solothurn, Bern, Graubünden, Waadt, Wallis, Freiburg,
133 Tessin) oder dass gewisse Leistungen insbesondere im Oberstufenbereich ver-
134 vertraglich unter mehreren Gemeinden geregelt werden (für Befragungswerte zu den
135 Organisationsformen s. Ladner et al. 2013).

Author Proof

136 Zudem ist die Volksschule eine *klassische Verbundaufgabe* von Kantonen und
 137 Gemeinden, in welcher der Kanton in der Bemühung um vergleichbare Schulqua-
 138 lität den Lehrplan und die Regelungen zum Lehrwesen erlässt, die Gemeinden
 139 aber für die Umsetzung zuständig sind und über stärker oder weniger stark einge-
 140 schränkte Freiheiten bezüglich der Schulorganisation verfügen. An der Finanzia-
 141 rung insbesondere der Personalkosten in den Schulen beteiligen sich dann sowohl
 142 der Kanton als auch die Gemeinden, wie dies aus Abb. 1 hervorgeht. Auffallend
 143 sind darin die steigenden Ausgaben für die Schweizer Volksschule – was sich je
 144 nach Zeitpunkt mit steigenden Schülerzahlen, kleineren Klassengrößen, Lohn-
 145 anpassungen, Ausbau der Eintrittsstufe, sonderpädagogischen Angeboten sowie
 146 integrierten Schulen erklären lässt. Hingegen sind die Kosten der Bildungs- und
 147 Schulverwaltung seit 1990 praktisch unverändert geblieben. Im Vergleich zu den
 148 Ausgaben für den eigentlichen Schulbetrieb fallen die Verwaltungskosten gerade
 149 auf kommunaler Ebene kaum ins Gewicht (die Linie ist von der horizontalen
 150 Achse praktisch nicht unterscheidbar).

151 Im Schulbereich muss allerdings zwischen der – durchaus begrenzten – poli-
 152 tischen und finanziellen Autonomie der politischen Gemeinde, und der Selbst-
 153 verwaltung des öffentlichen Schulwesens unterschieden werden. Dies betrifft

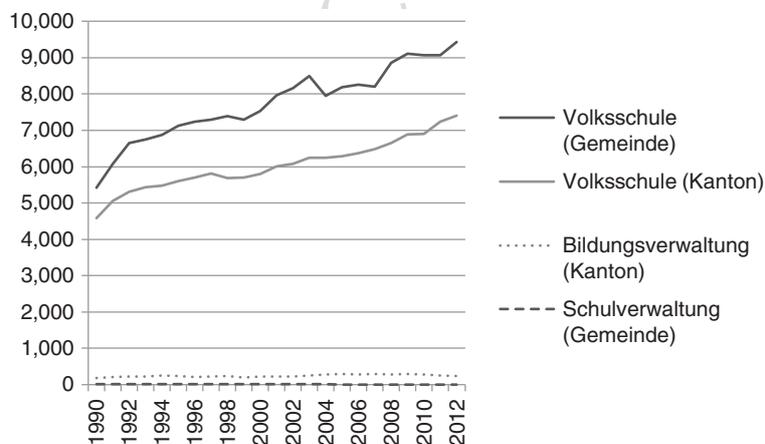


Abb. 1 Kantonale und kommunale Ausgaben für die Volksschule und für die Bildungsverwaltung in der Schweiz (in Mio. CHF), 1990–2012. (*Bemerkungen:* Die Ausgaben für die Volksschule umfassen die Eingangsstufe, Primarstufe, Oberstufe und nicht anderweitig genannte Ausgaben für die obligatorische Schule.). (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesamt für Statistik (2015))



154 zunächst die *traditionelle autonome Schulaufsicht* durch eine Schulkommiss-
155 sion oder Schulpflege, welche unabhängig von der Gemeindeexekutive gewählt
156 wird. Historisch leitet sich diese öffentliche Aufsicht vom Anliegen ab, die
157 Schule vor ungebührlicher politischer und kirchlicher Einflussnahme zu schüt-
158 zen (vgl. Condorcet 1966 [1792]; Osterwalder 2000). Entsprechend wählen die
159 Stimmberechtigten der politischen Gemeinde oder gar einer separat bestehenden
160 Schulgemeinde aus ihrer Mitte eine Schulkommission, welcher je nach Kanton
161 und Gemeinde unterschiedliche Kompetenzen zukommen (für eine Übersicht
162 zu den Kantonen s. EDK 2009). Darunter fallen die Wahl und Aufsicht über die
163 Lehrpersonen, Zuteilung der Schulkinder zu Klasse, Schulhaus und Schulkreis,
164 Entscheide über die Schullaufbahn, Vermittlung zwischen Lehrpersonen und
165 Eltern, Festlegen der Unterrichtspläne, Organisation des Schulbetriebs, Sicher-
166 stellung der Infrastruktur und Unterrichtsmaterialien sowie die Organisation
167 von schulweiten Elternanlässen (für eine detaillierte Beschreibung zu den Bern-
168 ner Schulkommissionen, s. Heinzer 2016). In den Kantonen, welche gesonderte
169 Schulgemeinden kennen (s. oben), genießen die Schulkommissionen zudem über
170 besonders weitreichende finanzielle Kompetenzen, indem diese das Schulbudget
171 vorbereiten und der versammelten Bürgerschaft Antrag auf Anpassung des soge-
172 nannten Schulsteuerfusses stellen können. Gemeinsam mit dem Steuerfuss der
173 politischen Gemeinde ergibt dies dann den Gesamtsteuerfuss der Gemeinde.

174 Mit Blick auf das global vernetzte, kompetitive Arbeitsumfeld dürfte den
175 zunehmend mobilen Bürger/innen auch im Schulbereich die Sicherstellung eines
176 *qualitativ hochstehenden Schulsystems über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hin-*
177 *weg* wichtiger sein als die Frage, ob die Schule in ihrem gegenwärtigen Wohn-
178 ort durch ihre lokalen Vertreter/innen in der Schulkommission und unabhängig
179 von kommunalen oder kantonalen Behörden beaufsichtigt wird. Zwar kommt
180 die Qualität des Unterrichts an jeder Schule lokal zustande, nämlich in Abhän-
181 gigkeit von persönlichen Merkmalen der eingestellten Lehrpersonen und ihrer
182 Ausbildung, den Beziehungen zwischen Schule und Elternhaus sowie dem Klima
183 im Lehrerteam und im Alltag der Schüler/innen. Insofern erscheint auch die vor-
184 genommene Einführung von professionellen Schulleitungen sinnvoll, welche
185 in zahlreichen Kantonen die *Autonomie der Einzelschule* stärken soll (für einen
186 Überblick zu kantonalen Erlassen s. EDK 2014b). Neu sind also die Schulleitun-
187 gen für die „operativen“ Tätigkeiten der Schulkommission zuständig, also für die
188 Einstellung und unmittelbare Aufsicht von Lehr- und anderweitigen Fachperso-
189 nen, für den reibungslosen Schulbetrieb und für ein allseitig förderliches Schul-
190 klima. Bemängelt werden allenfalls die ungenügenden Pensen der Schulleitungen
191 sowie die ungenügende Entlastung durch das Schulsekretariat.



192 Hingegen wird in der kleinräumigen Schweiz sinnvollerweise der Lehrplan
193 und das Lehrmaterial auf *kantonalen und interkantonalen* Ebene ausgearbeitet,
194 idealerweise unter Leitung von Schulvertreter/innen in kantonalen Bildungsrä-
195 ten (für eine Übersicht zu den Kantonen s. EDK 2014a, 2015). Ähnlich werden
196 auch für die Schulevaluation und Aufsicht politisch unabhängige Expertengrem-
197 mien auf Kantonsebene sowie Lehrpersonen aus anderen Gemeinden beigezogen.
198 Eigentliche administrative Aufgaben sowie die Sicherstellung von Schulmaterial,
199 Infrastruktur und Wartung können an *kommunal geführte Schulsekretariate und*
200 *Bauverwaltungen* delegiert werden. Genauso gut könnten Zu- und Umteilungen
201 der Schulkinder nach vorgegebenen Kriterien und unter Beizug von Lehrperso-
202 nen und weiterer zuständiger Fachpersonen durch die kommunale Verwaltung
203 vorgenommen werden. Welche Rolle kommt dann aber der Schulkommission als
204 lokalem Laiengremium überhaupt noch zu? Braucht es diese separate Struktur
205 der Schulaufsicht, welche unabhängig von den politischen Behörden auf lokaler
206 Ebene bestehen bleiben muss?

207 Würden den Schulkommissionen sämtliche oben genannten Aufgaben abge-
208 nommen, verblieben ihr potenziell nur noch wenige, wenn auch bedeutende
209 Tätigkeiten: die Wahl der Schulleitungen, eine allgemeine Aufsicht über den
210 Schulbetrieb, allfällige Entscheide über die Schul- und Klassenorganisation (z. B.
211 Basisstufe, durchlässige Modelle Oberstufe etc.), die institutionelle Abstützung
212 der von den Lehrpersonen vorgenommenen Schullaufbahnentscheide und die Ver-
213 mittlung zwischen Eltern und Lehrpersonen. Zunehmend kommt den Schulkom-
214 missionen auch die Aufgabe der öffentlichen Kommunikation und Legitimation
215 lokaler Schulentwicklungen zu, welche verstärkt auch im Zuge kantonalen Refor-
216 men angestoßen wurden. Während letztere Aufgabe an sich genauso gut durch
217 den Gemeinderat wahrgenommen werden kann, gibt es durchaus Argumente,
218 weshalb gerade der sensitive Bereich ‚Schule‘ von einer separaten Milizbehörde
219 profitieren kann. Ein mehrköpfiges, direkt gewähltes Gremium verfügt über eine
220 breitere Abstützung in der Bevölkerung und wird unterschiedliche Sichtweisen
221 stärker abwägen, als dies einem einzelnen Exekutivmitglied mit Ressort Bildung
222 möglich wäre. Neben den niedrigen Kosten verspricht eine solche Milizbehörde
223 eine verbindende und vertrauensfördernde Wirkung. Voraussetzung ist, dass sich
224 für die Schulkommission engagierte Bürger/innen finden, welche die dafür nöti-
225 gen Vermittlungsfähigkeiten, zeitliche Flexibilität, Belastbarkeit und Ausdauer
226 mitbringen, und zwar unvoreingenommen und im Sinne der Allgemeinheit. Ob
227 diese Voraussetzungen gegeben sind, darf bezweifelt werden, wie im nächsten
228 Abschnitt anhand neuer Ergebnisse zu den kommunalen Milizbehörden im Kan-
229 ton Aargau näher ausgeführt werden soll.



230 **2 Rekrutierungsprobleme bei den Milizbehörden**

231 Geser et al. (2011) gehen für die Schweiz von rund 15.000 kommunalen Exeku-
232 tivmandaten aus, welche regelmäßig neu besetzt werden müssen. Hinzu kommen
233 rund 100.000 Personen, die in verschiedenen Kommissionen Einsitz nehmen.
234 Gemäß der letzten gesamtschweizerischen Gemeindegliederbefragung aus dem
235 Jahr 2009 bekundet bereits jede zweite Gemeinde Mühe, für die Exekutivämter
236 genügend geeignete Kandidierende zu finden. Und genauso stehen für die Beset-
237 zung der verschiedenen Kommissionen in rund der Hälfte der Gemeinden nicht
238 mehr Kandidierende zur Verfügung als Ämter zu vergeben sind (Ladner et al.
239 2013, S. 14).

240 Im Rahmen einer Studie am *Zentrum für Demokratie Aarau* hat unser For-
241 scherteam auf der Grundlage der kommunalen Wahlergebnisse – schweizweit
242 erstmalig – die objektive Entwicklung der Rekrutierungsprobleme bei den Aar-
243 gauer Gemeinderatswahlen über die letzten drei Jahrzehnte nachgezeichnet
244 (Dlabac et al. 2014). Dazu konnten die Wahlprotokolle von 126 Gemeinden
245 lückenlos seit 1990 oder sogar seit 1982 erfasst werden (59 % aller Aargauer
246 Gemeinden). Während die Amtsdauer und Fluktuation praktisch unverändert
247 geblieben ist, kann insbesondere für ländlich geprägte Gemeinden eine *Häufung*
248 *unumstrittener Gemeinderatswahlen* festgestellt werden (Abb. 2). Besonders
249 drastisch verläuft diese Entwicklung in den zahlreichen ländlichen Pendlerge-
250 meinden, in welchen die Bürger/innen nur noch in einem von zehn Fällen über
251 eine echte Auswahl verfügen (Dlabac et al. 2015, S. 38). Damit unterscheiden
252 sich ländlich geprägte Gemeinden deutlich von den suburbanen Gemeinden, und
253 noch deutlicher von Zentren, wo die Gemeinden über denselben Zeitraum kom-
254 petitiver geworden sind (Abb. 2).

255 Kritisch könnte angemerkt werden, dass unumstrittene Wahlen nicht zwingend
256 auf zunehmende Rekrutierungsprobleme schließen lassen. Grundsätzlich könn-
257 ten Selektionsprozesse noch vor der Gemeinderatswahl dazu führen, dass nur
258 die bestgeeigneten Bürger/innen zur Wahl antreten. Oder die Bisherigen stellen
259 bereits die unbestritten beste Besetzung des Gremiums dar, womit bei geschlos-
260 senem Wiederantritt kein Bedarf an zusätzlichen Kandidierenden bestehen würde.

261 Die skizzierten Situationen mögen in einzelnen Gemeinden durchaus vorkom-
262 men. Wenn sich aber über die Zeit die Gemeinden mit unumstrittenen Wahlen
263 häufen, und wenn dieselben Gemeinden über mehrere Legislaturperioden keine
264 Herausforder/innen finden, dann spiegelt dies vielmehr die drastisch abnehmende
265 Bereitschaft zur Übernahme eines Milizamts, womit für höhere Anforderungen
266 an die Qualifikation und ideologische Orientierung mangels Auswahl schlicht-
267 weg der Spielraum fehlt (vgl. für diese Einschätzung auch Geser 2007, S. 3 f.).

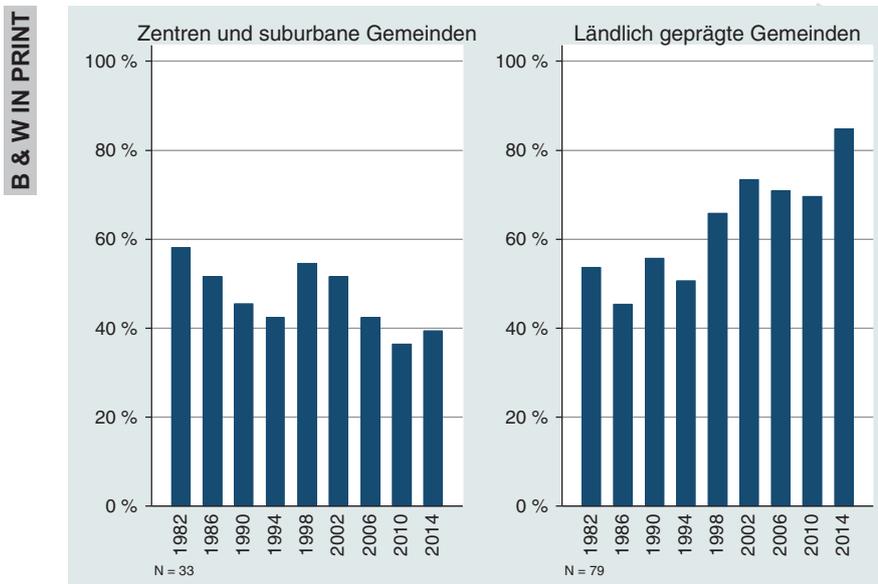


Abb. 2 Prozentualer Anteil Gemeinden mit unumstrittenen Gemeinderatswahlen – städtisch vs. ländlich geprägte Gemeinden des Kantons Aargau, 1982–2014. (*Bemerkungen:* Unter den ländlich geprägten Gemeinden sind periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden gemäß Typologie des Bundesamts für Statistik (2014) zusammengefasst. Mit N wird die Anzahl erfasster Gemeinden ausgewiesen. Für detailliertere Ausführungen und Auswertungen zu den einzelnen Gemeindetypen siehe Dlabac et al. (2015)). (Quelle: Eigene Erhebung kommunaler Wahlprotokolle (Dlabac et al. 2014))

Author Proof

268 Auch das Argument verbesserter Selektionsprozesse vor den Wahlen ist wenig
 269 überzeugend, ziehen sich doch die Lokalparteien zusehends aus ihrer Rekrutierungs- und
 270 Unterstützungsverantwortung zurück, während abtretende Gemeinderäte ihre – meist nur kurzfristige –
 271 Nachfolge oft selber für ein Engagement gewinnen müssen (Dlabac et al. 2014, S. 28 f.).

273 Im Rahmen der genannten Aargauer Studie wurde zusätzlich eine Befragung
 274 der Gemeindeschreiber/innen durchgeführt (Rücklaufquote: 58 %). Diese machen
 275 Rekrutierungsschwierigkeiten nicht nur bei den Gemeindeexekutiven aus, sondern auch bezüglich
 276 der Besetzung der verschiedenen Kommissionen. Auch bei Betrachtung des erweiterten Milizwesens
 277 scheinen ländlich geprägte Gemeinden in ihrer großen Mehrheit (87 %) von knapper oder gar ungenügender Anzahl
 278



279 Kandidierender betroffen zu sein (Abb. 3). Heterogener ist die Lage in zentrums-
280 nahen Gebieten: Immerhin gegen die Hälfte der Gemeinden hat eine echte Aus-
281 wahl, wenn es um die Besetzung von Kommissionen geht.

282 Auch spezifisch für die *Schulkommissionen* können Hinweise für Rekrutie-
283 rungsschwierigkeiten gefunden werden: Gemäß einer Befragung im Kanton
284 Zürich (Kussau et al. 2007b; Wehner et al. 2007) ist ein großer Teil der befragten
285 Schulpfleger/innen der Meinung, die Schulpflegetätigkeit sei schwieriger gewor-
286 den (78 %) und die Bereitschaft für ein Engagement in der Schulpflege nehme
287 ab (85 %). Knapp die Hälfte hat sich schon mal überlegt zurückzutreten, wofür
288 neben beruflichen und familiären Gründen auch der übermäßige zeitliche Auf-
289 wand geltend gemacht wird. Nur gerade 42 % würden ihr Milizamt weiteremp-
290 fehlen (Prozentangaben aus Kussau et al. 2007a).

291 Im direkten Vergleich mit den ebenfalls befragten Mitgliedern der Zürcher
292 Gemeindeexekutiven (Ketterer et al. 2015) sind die Schulpfleger/innen viel häu-
293 figer weiblich (58 %), zudem befinden sich hier die Vollzeit-Erwerbstätigen in
294 der Minderheit (36 %). Ähnlich wie bei der Besetzung der Gemeindeexekutiven

Über die vergangenen 10 Jahre gesehen, standen in Ihrer Gemeinde
jeweils genügend Kandidierende für die verschiedenen Kommissionen zur
Verfügung?

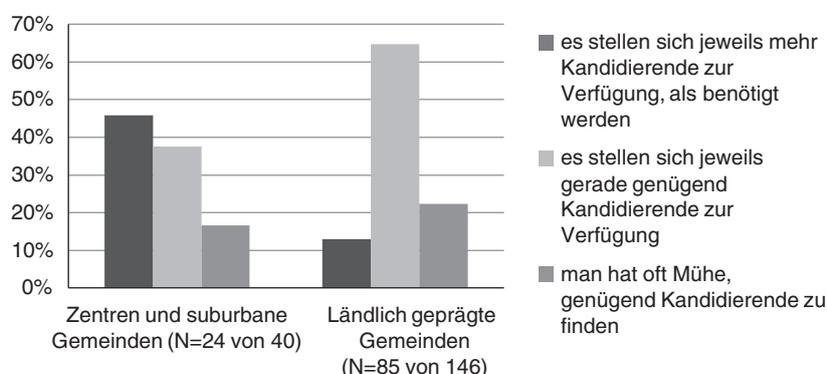


Abb. 3 Berichtete Schwierigkeit Kommissionsmitglieder zu finden – städtisch vs. ländlich geprägte Gemeinden des Kantons Aargau, 2014. (*Bemerkungen:* Unter den ländlich geprägten Gemeinden sind periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden gemäß Typologie des Bundesamts für Statistik (2014) zusammengefasst. Mit N wird die Anzahl erfasster Gemeinden ausgewiesen). (Quelle: Eigene Umfrage bei Aargauer Gemeindeschreiber/innen (Dlabac et al. 2014))



295 wurden im Kanton Zürich die Schulpfleger/innen oft über die Anfrage einer Par-
296 tei rekrutiert (52 %). Allerdings ist die Fluktuation einiges höher: Gut die Hälfte
297 der Schulpfleger/innen befindet sich in der ersten Amtsperiode, verglichen mit
298 rund einem Drittel in den Exekutiven. Dazu kommt, dass die Mitglieder der
299 Schulpflege nur selten über Berufserfahrung und Kenntnisse im pädagogischen
300 Bereich verfügen und knapp die Hälfte unter ihnen abstreitet, genügend auf die
301 Schulpflegetätigkeit vorbereitet worden zu sein (Kussau et al. 2007a).

302 Bei dem mäßigen Interesse am Schulkommissionsamt und dem bescheidenen
303 Ausmaß an Fachkenntnissen und Amtserfahrung stellt sich die Frage, ob jene
304 Kandidierenden, welche sich für die Schulkommission zur Verfügung stellen,
305 überhaupt über den nötigen Rückhalt in der Bevölkerung genießen, um die lokale
306 Verankerung der Schule und die Legitimation ihrer Entscheid- und Vermittlungs-
307 rolle sicherzustellen. Hinzu kommt im Falle der Schulkommissionen ein auffäl-
308 liger *Selektionsfaktor*: 41 % der Amtsträger/innen geben als Motivationsgrund
309 an, sich aufgrund der eigenen schulpflichtigen Kinder in der Schule engagie-
310 ren zu wollen. Tatsächlich haben 68 % der Befragten ein oder mehrere Kinder
311 im schulpflichtigen Alter (Prozentangaben aus Kussau et al. 2007a). Die erhöhte
312 Bereitschaft angesichts der persönlichen Betroffenheit ist zwar nachvollziehbar.
313 Allerdings besteht dann die Gefahr, dass die Schule und Lehrpersonen allzu stark
314 unter dem Eindruck persönlicher Erfahrungen mit den eigenen Kindern oder aus
315 dem persönlichen Umfeld geführt werden, anstatt das Allgemeinwohl aller Schü-
316 lerinnen und Schüler in den Vordergrund zu stellen.

317 **3 Neue Modelle der Gemeinde- und** 318 **Schulorganisation**

319 Angesichts der Schwierigkeiten mit der qualifizierten Besetzung sowohl von
320 Gemeindeexekutiven als auch von Schulkommissionen werden verschiedentlich
321 neue Modelle der Gemeinde- und Schulorganisation ins Auge gefasst. Fragt man
322 die Mitglieder der Gemeindeexekutive, wie ihr Amt attraktiver gemacht werden
323 könnte (Geser et al. 2011), so stimmen in den Kantonen Aargau und Zürich rund
324 65 % der zumeist ehrenamtlich Tätigen für höhere Entschädigungen und für eine
325 bessere Trennung strategischer und operativer Aufgaben. Im Kanton Aargau unter-
326 stützt immerhin die Hälfte der Befragten eine Professionalisierung der Exekutive,
327 allerdings wird ein vollamtliches Gemeindepräsidium, wie dies in St. Gallen und
328 Thurgau verbreitet ist, zu über drei Vierteln abgelehnt.

329 Neben dem ‚Ostschweizer Modell‘ mit vollamtlichem Gemeindepräsidenten,
330 der von ehrenamtlichen Gemeinderät/innen umgeben ist, kann in der Schweiz



331 noch das Modell ausgemacht werden, welches in Luzerner Gemeinden zuneh-
332 mend praktiziert wird: Sämtliche Mitglieder der Exekutive sind in einem Teil-
333 zeitpensum angestellt (z. B. je 20 %). Unabhängig davon, ob den Amtsträger/
334 innen Teilzeitpensen zugewiesen wurden oder ob diese im Sinne eines Ehrenamts
335 pauschal entschädigt werden, fällt der umgerechnete Stundenlohn in den Luzerner
336 Gemeinden insgesamt deutlich höher aus als etwa im Kanton Aargau (Dlabac
337 et al. 2014, S. 8, 34). Zusätzlich zu den Teilzeitpensen wurde seit 2008 in zahlrei-
338 chen Luzerner Gemeinden ein neues Verwaltungsführungsmodell eingeführt, das
339 sogenannte Modell ‚Verwaltungsrat‘. Für die Erarbeitung neuer Gemeindeord-
340 nungen legte der Verband Luzerner Gemeinden (2005) einen Leitfaden vor, wel-
341 cher als Entscheidungshilfe verschiedene typische Verwaltungsführungsmodelle
342 festhielt:

- 343 • Gemeinderat als ‚*Verwaltungsrat*‘ mit *Geschäftsleitung/CEO*: Gemeinderat
344 konzentriert sich auf strategische Führung und verzichtet auf Linienverant-
345 wortung, meist Gemeindeschreiber/in als Verwaltungsdirektor/in, Führung der
346 Departemente durch Kaderleute
- 347 • Gemeinderat als ‚*Verwaltungsrat*‘ mit *Verwaltungsratsdelegiertem*: Wie
348 oben, aber Gemeindepräsident/in oder anderes Mitglied des Gemeinderats als
349 Verwaltungsdirektor/in
- 350 • Gemeinderat als ‚*Geschäftsleitung*‘ mit *strategischer Ressortverantwortung*:
351 Gemeinderät/innen führen je ihr Ressort, haben aber für operative Arbeiten
352 Kaderpersonen als Abteilungsleiter/innen unter sich
- 353 • Gemeinderat als *politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ*
354 (auch: Modell ‚Sachbearbeitung‘): Strategische Führung beim Gemeinderat,
355 Gemeinderät/innen führen je ihr Ressort, wo sie auch operative und adminis-
356 trative Arbeiten ausführen

357 Insbesondere das Modell ‚Verwaltungsrat‘ mit Geschäftsleitung erfreut sich dabei
358 eines zunehmenden Interesses auch über die Kantonsgrenzen hinaus. Zugleich
359 wird in der Fachdiskussion aber auch die Ostschweizer Institution des hauptamt-
360 lichen Gemeindepräsidiums (Modell ‚Primus‘) als mögliche Option zur maßvol-
361 len Professionalisierung des Milizsystems gehandelt (Rüegger 2013; Wiesmann
362 2011). Für den Kanton Aargau wollten wir deshalb in unserer Befragung der
363 Gemeindeschreiber/innen erfahren, in welchen Gemeinden Führungsmodelle
364 praktiziert werden, die dem Modell Primus, Geschäftsleitung oder Verwaltungsrat
365 entsprechen. Andernfalls wurde davon ausgegangen, dass in den Gemeinden
366 das Modell ‚Sachbearbeitung‘ zutrifft, welches zumindest in kleineren Aargauer
367 Gemeinden nach wie vor der gängigen Praxis entspricht.



368 Entgegen den Befunden einer qualitativen Studie zu den Verwaltungsführungs-
369 reformen im Kanton Luzern (Bürkler und Lötscher 2014), konnten wir im Kanton
370 Aargau für das Modell Verwaltungsrat keine lindernde Wirkung auf die Rekruti-
371 erungsprobleme feststellen (Dlabac et al. 2014, S. 42). Allerdings muss festge-
372 halten werden, dass das Modell Verwaltungsrat in den Aargauer Gemeinden ohne
373 Einführung von Teilzeitpensen (wie in Luzern) und meist auch ohne entspre-
374 chende Aufstockung des Verwaltungspersonals umgesetzt worden ist. Hingegen
375 hat sich das Modell Geschäftsleitung im Kanton Aargau bewährt: Gemeinden,
376 welche sich dieses Modell und eine entsprechende Verwaltungsstruktur leisten,
377 sind deutlich seltener von Rekrutierungsproblemen betroffen.

378 Umgekehrt soll hier nachgewiesen werden, dass sich die Rekrutierungspro-
379 bleme – d. h. wiederholt unumstrittene Gemeinderatswahlen sowohl in 2010 und
380 2014 – insbesondere auf jene kleineren Gemeinden konzentrieren, welche keine
381 der Verwaltungsführungsreformen unternommen haben und weiterhin am Modell
382 ‚Sachbearbeitung‘ festhalten (Tab. 1). Die Koeffizienten im Modell A besagen,

Tab. 1 Logistische Regression zur Erklärung wiederholt unumstrittener Gemeinderatswahlen in Aargauer Gemeinden, 2014. (Quelle: Eigene Erhebung kommunaler Wahlprotokolle zu den Gemeinderatswahlen und eigene Umfrage bei Aargauer Gemeindeschreiber/innen (Dlabac et al. 2014))

Variablen	Wiederholt unumstrittene Gemeinderatswahlen 2010 und 2014		
	A: Sämtliche verfügbare Datenpunkte	B: Nur Gemeinden bis 5000 Einwohner/innen	C: Nur Gemeinden bis 3000 Einwohner/innen
Gemeindegröße: Einwohner/innen (log.)	-1,044*** (0,355)	-1,200** (0,479)	-0,858 (0,716)
Verwaltungsführungsmodell:			
• Sachbearbeitung (keine Reformen)	1,008** (0,512)	0,993* (0,553)	1,837*** (0,709)
Konstante	7,445*** (2,837)	8,630** (3,703)	5,778 (5,290)
Beobachtungen	85	67	46
Pseudo R ²	0,183	0,150	0,186

Anmerkung: Logit-Werte (Standardfehler in Klammern); Signifikanzniveaus: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.



383 dass unumstrittene Wahlen mit zunehmender Gemeindegröße seltener werden
384 (negativer Koeffizient), dass diese aber bei ausbleibenden Verwaltungsführungs-
385 reformen deutlich wahrscheinlicher werden (positiver Koeffizient). Konkret
386 beträgt diese Wahrscheinlichkeit für eine Gemeinde mit 10.000 Einwohner/innen
387 10 %, verglichen mit 56 % für Gemeinden mit 1000 Einwohner/innen.¹ Halten
388 diese Gemeinden aber am Modell Sachbearbeitung fest, erhöhen sich diese Ver-
389 gleichswerte auf beachtliche 24 respektive 78 %.

390 Dieselben Zusammenhänge können auch nachgewiesen werden, wenn wir
391 uns auf Gemeinden bis 5000 Einwohner/innen beschränken (Modell B). Wirklich
392 stark ausgeprägt ist der Effekt aber erst, wenn wir Gemeinden bis 3000 Einwoh-
393 ner/innen untersuchen (Modell C) – Gemeinden also unterhalb der Größe, wel-
394 che im öffentlichen Diskurs oft als Minimalgröße für das Funktionieren einer
395 Gemeinde angeführt wird (Fagagnini 1974; zitiert in Steiner 1999, S. 13). In die-
396 sen Kleingemeinden spielt offenbar nicht mehr die Gemeindegröße (Koeffizient
397 ist insignifikant), dafür umso mehr die Organisationsform und die damit verbun-
398 denen Verwaltungsressourcen eine Rolle. Tatsächlich sind von den reformwilligen
399 Kleingemeinden lediglich 37 % von unumstrittenen Wahlen betroffen, verglichen
400 mit 81 % in reformresistenten Gemeinden.

401 Wie verhält es sich bei der Besetzung von Kommissionen – können hier äh-
402 nliche Erklärungsfaktoren ausgemacht werden? Spezifisch für die Schulkom-
403 missionen können zwar keine Auswertungen vorgenommen werden, da die
404 Zürcher Befragung nicht spezifisch nach den Rekrutierungsproblemen in der
405 jeweiligen Gemeinde fragt und wir ferner über keine Angaben zu den dort prak-
406 tizierten Verwaltungsführungsmodellen verfügen. Zur Untersuchung der schwie-
407 rigen Besetzung von Kommissionen ganz allgemein können aber erneut die
408 aktuellen Befragungsdaten aus dem Kanton Aargau herangezogen werden (Tab. 2,
409 Modell I). In der Tat zeigt sich auch hier, dass ein *Verwaltungsführungsmodell,*
410 *welches sich auf die ehrenamtliche Tätigkeit der Gemeinderät/innen und wohl*
411 *auch einer großen Zahl an Kommissionsmitgliedern abstützt (anstelle von Ver-*
412 *waltung und Schulsekretariat), zu einer schwierigen oder zumindest unumstritte-*
413 *nen Besetzung der Kommissionen führt.* Bezüglich der Kommissionsbesetzung
414 spielt die Gemeindegröße bereits für die Untergruppe der Gemeinden bis 5000
415 Einwohner/innen (Modell II) keine Rolle mehr, wohingegen sich der nachtei-
416 lige Effekt ausbleibender Reformen insbesondere in den Kleingemeinden bis
417 3000 Einwohner/innen akzentuiert (Modell III). Tatsächlich sind unumstrittene

¹Werden die ausgewählten Ausprägungen in die Regressionsgleichung eingesetzt, resultiert der sogenannte Logit-Wert, welcher wie folgt zur bedingten Wahrscheinlichkeit transformiert wird: $p = \exp(\text{Wert}) / (1 + \exp(\text{Wert}))$.

Tab. 2 Logistische Regression zur Erklärung unumstrittener Besetzung kommunaler Kommissionen in Aargauer Gemeinden, 2014. (Quelle: Eigene Umfrage bei Aargauer Gemeindeschreiber/innen (Dlabac et al. 2014); Daten zur Schulverbandszugehörigkeit freundlicherweise zur Verfügung gestellt von der Gemeindeaufsicht des Kantons Aargau (vgl. auch Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau 2013, S. 43))

Variablen	Unumstrittene Besetzung kommunaler Kommissionen über letzten 10 Jahre		
	I: Sämtliche verfügbare Datenpunkte	II: Nur Gemeinden bis 5000 Einwohner/innen	III: Nur Gemeinden bis 3000 Einwohner/innen
Gemeindegröße: Einwohner/innen (log.)	-0,637** (0,303)	-0,249 (0,467)	-0,447 (0,715)
Verwaltungsführungsmodell:			
• Sachbearbeitung (keine Reformen)	1,255** (0,606)	1,379** (0,695)	1,706** (0,834)
Kreisschulverband für Primarstufe	-0,225 (0,880)	-0,799 (0,934)	-0,109 (1,226)
Konstante	6,031** (2,478)	3,249 (3,598)	4,443 (5,289)
Beobachtungen	126	105	79
Pseudo R ²	0,114	0,0757	0,103

Anmerkung: Logit-Werte (Standardfehler in Klammern); Signifikanzniveaus: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

418 Kommissionsbesetzungen auch in reformwilligen Kleingemeinden stark verbreitet
 419 (betroffen sind 76 % der Gemeinden). In reformresistenten Kleingemeinden gehö-
 420 ren unumstrittene Besetzungen allerdings zum Regelfall (95 %).

421 Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass einige kleinere Aargauer
 422 Gemeinden selbst für die Primarstufe eine Verbandslösung mit gemeindeübergrei-
 423 fender Schulpflege gewählt haben, wurde in der hier abgebildeten Analyse für die
 424 Eventualität einer Verbandszugehörigkeit kontrolliert. Der Effekt der fehlenden
 425 Reformen bleibt aber unverändert bestehen.

426 Wenn wir uns nun wieder spezifisch den *Schulkommissionen* zuwenden,
 427 dann zeigt die Befragung von Kussau et al. (2007b) ähnliche Reformwün-
 428 sche unter den Zürcher Kommissionsmitgliedern, wie zuvor für die Aargauer



429 Exekutivmitglieder beschrieben: Bessere Freistellung durch den Arbeitgeber
430 (78 %), bessere finanzielle Entschädigung (66 %), Anrechnung der Miliztätig-
431 keit an Rentenansprüche (65 %), Entlastung von bestimmten Tätigkeiten durch
432 das Schulsekretariat oder die Schulleitung (64 %). Erstaunlicherweise finden
433 lediglich 54 % der Befragten, die Arbeit der Schulpflege solle weiterhin eine
434 Miliztätigkeit bleiben und nicht zur „normalen“ Erwerbstätigkeit werden. Unter
435 den jüngeren Schulpfleger/innen und Nicht-Vollzeit-Erwerbstätigen spricht sich
436 nicht einmal die Hälfte für den Erhalt der Milizämter aus (Ketterer et al. 2015,
437 S. 137 f.). Zieht man zusätzlich das Urteil der professionellen Schulleitungen
438 zu den Schulkommissionen heran, so fällt dieses gemäß einer repräsentativen
439 gesamtschweizerischen Umfrage vernichtend aus: Beinahe die Hälfte der Schul-
440 leiterinnen und Schulleiter ist der Ansicht, dass Schulkommissionen durch die
441 Einführung der geleiteten Schulen überflüssig geworden seien – nur ein Drittel
442 verneint dies; 71 % stimmen ferner der Aussage zu, dass die Schulkommissio-
443 nen angesichts der heutigen Komplexität schulischer Fragen oft überfordert seien
444 (Quesel et al. 2014, S. 5).

445 Tatsächlich kann gemäß Hangartner und Svaton (2015) auch im Bereich der
446 Schulorganisation ein Trend hin zu einem neuen Modell der „integrierten“ kom-
447 munalen Schulorganisation beobachtet werden. Am Beispiel des Kantons Bern
448 untersuchen die Autorinnen, wie sich die Einführung der Schulleitungen sowie
449 ein gesteigerter Steuerungsanspruch der Gemeinden auf die traditionelle öffent-
450 liche Schulaufsicht ausgewirkt haben. So hat sich mit dem neuen Volksschulge-
451 setz von 2008 das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden kaum verschoben,
452 dafür kam es zu veränderten Machtverhältnissen innerhalb der kommunalen
453 Schulorganisation: Wichtige Kompetenzen wie Laufbahnentscheide und die
454 Anstellung von Lehrpersonen werden vermehrt von der Schulkommission an
455 die Schulleitungen delegiert, zudem wird es den Gemeinden ermöglicht, die
456 Schulkommission abzuschaffen und die Aufsichtsfunktion an die Gemeindeexe-
457 kutive zu übertragen (Hangartner und Svaton 2015, S. 202). Obwohl die Berner
458 Gemeinden bis auf wenige Ausnahmen an Schulkommissionen festhalten, stellen
459 die Autorinnen einen deutlichen Trend zu einer stärkeren Hierarchisierung der
460 Schulführung und ihrer stärkeren Integration in Gemeindeverwaltung fest, so wie
461 in der Umsetzungshilfe zum Volksschulgesetz von 2008 empfohlen (Erziehungs-
462 direktion des Kantons Bern 2008). Auf der Grundlage umfassender Recherchen
463 und Interviews in zehn Gemeinden skizzieren die Autorinnen zwei unterschiedli-
464 che resultierende Modelle der kommunalen Schulorganisation:

- 465 • Modell *eigenständige* kommunale Schulorganisation: Schulkommission ist
466 organisatorisch unabhängig von der Gemeindeexekutive und wird durch eine/n



467 Bürger/in präsidiert, Gemeinderat/-rätin (Exekutive) mit Ressort Bildung
468 ist gleichberechtigtes Kommissionsmitglied oder nur antragsberechtigt, das
469 Schulsekretariat ist Teil der allgemeinen Gemeindeverwaltung. Schulleitungen
470 mit kleinen Anstellungspensen führen die Einzelschulen relativ unabhängig
471 und kooperieren auf Schulleitungsstufe

- 472 • Modell *integrierte* kommunale Schulorganisation: Stärkere Betonung von
473 Führungslinien, Gemeinderat/-rätin mit Ressort Bildung präsidiert die Schul-
474 kommission, die Kommissionsmitglieder werden teilweise noch durch die
475 Stimmberechtigten gewählt wird oder neu in der Form einer beratenden Fach-
476 kommission durch den Gemeinderat bestimmt. Hierarchisierung der Schullei-
477 tungsebene mit Standortleitungen und vorgesetzter Hauptschulleitung, wobei
478 letztere als Leitung der Schulverwaltung direkt in die Gemeindeverwaltung
479 integriert ist

480 Auch in ihren Fallstudien zu Gemeinden mit eigenständiger kommunaler Schul-
481 organisation stellen Hangartner und Svaton einen Druck in Richtung integrierter
482 Schulführung fest. So begründet in einem Beispiel die Gemeindeexekutive ihren
483 Führungsanspruch gegenüber der Schulkommission mit dem Bedarf, Reformen
484 effizienter umsetzen zu können, beispielsweise die Einführung einer Hauptschul-
485 leitung zur Entlastung des zuständigen Mitglieds der Gemeindeexekutive. Auch
486 der Ersatz der gewählten Schulkommission durch eine von der Gemeindeexe-
487 kutive einberufenen Fachkommission wird gefordert, mit Verweis auf Rekrutie-
488 rungsprobleme und längere Vakanzen im Falle der Volkswahl. Als Argumente
489 für die Beibehaltung der Volkswahl wird die stärkere Verankerung der Schule bei
490 den Bürger/innen genannt, sowie ein unabhängig legitimiertes Mandat des Res-
491 sort leitenden Exekutivmitglieds gegenüber dem Gesamtgemeinderat (etwa bei
492 Sparbemühungen).

493 **4 Fazit**

494 Sind die lokale Autonomie und das Milizprinzip in der Gemeinde- und Schul-
495 führung angesichts der berichteten Rekrutierungsprobleme und der eingeschla-
496 genen Reformen am Ende? Wird die lokale Demokratie zunehmend abgelöst
497 durch einen aufgeblähten kommunalen oder besser noch zentralistischen, kanto-
498 nalen Verwaltungsapparat? Die hier präsentierte Analyse legt eine differenziertere
499 Betrachtungsweise nahe.

500 Zunächst einmal bringen es gesellschaftliche und wirtschaftliche Verände-
501 rungen mit sich, dass die Erwartungen der Bürger/innen an die Gemeinde- und



502 Schulführung zugenommen haben, wie sie sich auch in stärkeren kantonalen
503 Vorgaben niederschlagen. Unter diesen Umständen ist es kein Zufall, dass insbe-
504 sondere kleinere, ländliche Gemeinden mit rudimentären Verwaltungen mit Rek-
505 rutierungsschwierigkeiten kämpfen. Die Milizbehörden – und dies betrifft sowohl
506 die Gemeindeexekutiven als auch die weiteren Kommissionen – sind ohne fachli-
507 che Expertise und administrative Entlastung schlichtweg überfordert. Sollen die
508 Milizbehörden in diesen kleineren Gemeinden handlungsfähig bleiben – sich also
509 eine gewisse *lokale Autonomie* sichern –, kommen sie nicht umhin, ihre Ressour-
510 cen durch Zweckverbände oder Fusionen zusammenzulegen oder wo möglich
511 ihre Milizstrukturen zu straffen und die Verwaltungs- und Schulführung zu pro-
512 fessionalisieren. Gerade in diesen Kleingemeinden stehen in der Gemeinde- und
513 Schulpolitik wichtige strategische Entscheide an, welche eher von teilamtlichen
514 Milizpolitiker/innen erwartet werden können, die sich hierfür genügend Zeit ein-
515 räumen und ausreichend durch die Gemeindeverwaltung entlastet werden. Ange-
516 sichts der rudimentären Verwaltungsapparate kann in diesen Gemeinden bereits
517 mit ein bis zwei zusätzlichen Kaderangestellten viel erreicht werden. Angesichts
518 fiskalischer Zwänge können aufgeblähte Verwaltungen in diesen Gemeinden
519 ohnehin ausgeschlossen werden.

520 Zwar könnten *separate demokratische Strukturen für die Schulaufsicht und*
521 *Schulführung* potenziell zu einer stärkeren Verankerung der Schule in der Bevöl-
522 kerung beitragen, allenfalls auch zur besseren Einbringung breit abgestützter
523 Anliegen in die Schulpolitik der Gemeinde. Allerdings bleiben diese Vorteile
524 hypothetisch, wenn sich interessierte Kommissionsmitglieder konkurrenzlos ins
525 Amt wählen lassen können, eigentlich auch keine besondere Anerkennung in der
526 Bevölkerung vorausgesetzt wird und den Wählern letztlich keine Auswahl bezüg-
527 lich Eignung bleibt.

528 Eine Übertragung der politischen Verantwortung zur Führung der Volksschule
529 an die Gemeindeexekutive heißt im Übrigen auch nicht, dass damit die lokale
530 Demokratie oder das Milizsystem untergraben wird. Die Gemeindeexekutive und
531 allenfalls auch das explizit als Schulvorstand gewählte Exekutivmitglied gewin-
532 nen ihre demokratische Legitimation genauso durch die Volkswahl; und selbst
533 bei Einführung von angemessen entschädigten Teilzeitpensen nach dem Luzerner
534 Modell oder bei einer Entlastung durch eine aufgestockte Gemeindeverwaltung
535 samt Schulsekretariat, handelt es sich *noch immer um Milizämter*, das heißt die
536 Amtsinhaber/innen haben üblicherweise noch immer ein zweites Standbein in der
537 Berufswelt.

538 Mit dem Verzicht auf Parallelstrukturen wird der *Gemeinderat aber als Herz-*
539 *stück des Milizsystems* gestärkt, mit der Folge, dass sich das Feld an interessierten
540 und geeigneten Kandidierenden maßgeblich erweitert. Der Unterschied liegt also



541 in umstritteneren Wahlen und echter demokratischer Legitimation der gewählten
542 Milizbehörde. Auch muss sich der Gemeinderat weiterhin gegenüber der Gemein-
543 deversammlung verantworten. Ist der Gemeinderat gewillt, kann er mit neuen
544 Mitwirkungsverfahren (vgl. den Beitrag von Buser und Näpflin in diesem Band)
545 zudem eine breitere gesellschaftliche Verankerung der Schule erreichen, als dies
546 bislang über die unmittelbaren Beziehungsnetze der gewählten Schulkommissi-
547 onsmitglieder möglich war.

AF1

548 Literatur

- 549 Bundesamt für Statistik (2014). *Die Raumgliederungen der Schweiz 2014 [Datensatz]*.
550 Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. <http://www.bfs.admin.ch>. Zugegriffen: 6. August
551 2014.
- 552 Bundesamt für Statistik (2015, Februar 25). STAT-TAB. [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/online/db/stattab.html)
553 [de/index/infothek/online/db/stattab.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/online/db/stattab.html). Zugegriffen: 10. August 2015.
- 554 Bürkler, P. & Lötscher, A. (2014). *Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern: Hand-*
555 *lungsempfehlungen*. Luzern: Verlag an der Reuss.
- 556 Condorcet, J. A. N. de C. de (1966 [Original 1792]). *Bericht und Entwurf einer Verordnung*
557 *über die allgemeine Organisation des öffentlichen Unterrichtswesens*. Weinheim/Berg-
558 strasse: Beltz.
- 559 Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau (2013). *Gemeindestruk-*
560 *turbericht 2013*. Aarau: Departement Volkswirtschaft und Inneres. [https://www.ag.ch/](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/gemeindestrukturen/Gemeindestrukturenbericht_2013_web_Homepage.pdf)
561 [media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/gemeindestrukturen/Gemeindestrukturen-](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/gemeindestrukturen/Gemeindestrukturenbericht_2013_web_Homepage.pdf)
562 [bericht_2013_web_Homepage.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/gemeindestrukturen/Gemeindestrukturenbericht_2013_web_Homepage.pdf). Zugegriffen: 6. August 2014.
- 563 Dlabac, O., Rohner, A., Zenger, T. & Kübler, D. (2014). *Die Milizorganisation der Gemein-*
564 *deexekutiven im Kanton Aargau. Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge* (Studi-
565 enberichte des Zentrums für Demokratie Aarau Nr. 4). Aarau: Zentrum für Demokratie
566 Aarau. <http://www.zdaarau.ch/de/publikationen>. Zugegriffen: 18. Dezember 2015.
- 567 Dlabac, O., Rohner, A., Zenger, T. & Kübler, D. (2015). Probleme der Milizorganisation
568 der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. In D. Kübler & O. Dlabac (Hrsg.), *Demokratie*
569 *in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen* (Bd. 11, S. 35–57).
570 Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- 571 EDK (2009). *Schulbehörden auf Ebene Gemeinden*. Bern: IDES.
- 572 EDK (2014a). *Erziehungsräte/Bildungsräte in den Kantonen*. Bern: IDES.
- 573 EDK (2014b). *Kantonsumfrage Schuljahr 2013-2014: Schulleitung: Erlass – Obligatorische*
574 *Schule*. Bern: IDES.
- 575 EDK (2015). *Lehrpläne: Zuständige Organe in den deutsch- und mehrsprachigen Kantonen*
576 *für den Erlass von Lehrplänen*. Bern: IDES.
- 577 Erziehungsdirektion des Kantons Bern. *Revos 08 – Organisation und Schulführung:*
578 *Umsetzungshilfen für Gemeinden (2008)*. [http://www.erz.be.ch/erz/de/index/kinder-](http://www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulkommissionenundgemeinden/schulkommissionen/dokumente.assetref/content/dam/documents/ERZ/AKVB/de/09_Schulleitungen_Lehrpersonen/sl_lp_informationsplattform_sl_organisation_und_schulf%C3%BChrung_d.pdf)
579 [garten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulkommissionenundgemeinden/](http://www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulkommissionenundgemeinden/schulkommissionen/dokumente.assetref/content/dam/documents/ERZ/AKVB/de/09_Schulleitungen_Lehrpersonen/sl_lp_informationsplattform_sl_organisation_und_schulf%C3%BChrung_d.pdf)
580 [schulkommissionen/dokumente.assetref/content/dam/documents/ERZ/AKVB/de/09_](http://www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulkommissionenundgemeinden/schulkommissionen/dokumente.assetref/content/dam/documents/ERZ/AKVB/de/09_Schulleitungen_Lehrpersonen/sl_lp_informationsplattform_sl_organisation_und_schulf%C3%BChrung_d.pdf)
581 [Schulleitungen_Lehrpersonen/sl_lp_informationsplattform_sl_organisation_und_](http://www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulkommissionenundgemeinden/schulkommissionen/dokumente.assetref/content/dam/documents/ERZ/AKVB/de/09_Schulleitungen_Lehrpersonen/sl_lp_informationsplattform_sl_organisation_und_schulf%C3%BChrung_d.pdf)
582 [schulf%C3%BChrung_d.pdf](http://www.erz.be.ch/erz/de/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulkommissionenundgemeinden/schulkommissionen/dokumente.assetref/content/dam/documents/ERZ/AKVB/de/09_Schulleitungen_Lehrpersonen/sl_lp_informationsplattform_sl_organisation_und_schulf%C3%BChrung_d.pdf). Zugegriffen: 15. September 2015.



- 583 Fagnolini, H. P. (1974). *Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung: eine interdisziplinäre Studie über den inneren Aufbau des Kantons St. Gallen* (Bd. 2). Bern: Haupt.
- 584 Geser, H. (2007). *Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell?* (Online Publikationen). Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich. <http://geser.net/gem/001i.pdf>. Zugegriffen: 7. Juli 2014.
- 585 Geser, H., Meuli, U., Steiner, R. & Horber-Papazian, K. (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Befragung*. Glarus: Rüegger.
- 586 Goldsmith, M. (1995). Autonomy and City Limits. In D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Hrsg.), *Theories of Urban Politics* (S. 72–95). London: Sage Publications Ltd.
- 587 Hangartner, J. & Svaton, C. J. (2015). Kommunale Schulaufsicht zwischen demokratiepolitischer Tradition und intensivierter Führung. In D. Kübler & O. Dlabac (Hrsg.), *Demokratie in der Gemeinde. Herausforderungen und mögliche Reformen* (Bd. 11, S. 195–216). Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- 588 Heinzer, M. (2016). *Schulpolitik in der Gemeinde. Wie politische Kommissionen Schule führen*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- 589 Ketterer, H., Güntert, S. T. & Wehner, T. (2015). Die Sicht der Beteiligten: Gemeinderäte, Schul- und Kirchenpfleger im Kanton Zürich. In A. Müller (Hrsg.), *Bürgerstaat und Staatsbürger. Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne* (S. 125–140). Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- 590 Kussau, J., Güntert, S. T., Roeck-Padrutt, A., Oertel, L. & Wehner, T. (2007a). *Gefüllter Fragebogen mit deskriptiven Ergebnissen aus einer Schulpflege-Untersuchung*. Zürich: Zentrum für Organisations- und Arbeitswissenschaften, ETH Zürich. <http://www.pda.ethz.ch/research/ErsteAuswertung.pdf>. Zugegriffen: 29. Januar 2015.
- 591 Kussau, J., Güntert, S. T., Roeck-Padrutt, A., Oertel, L. & Wehner, T. (2007b). *Milizsystem zwischen Freiwilligentätigkeit und Erwerbsarbeit – Quantitative und qualitative Zusammenfassung einer Schulpflege-Untersuchung*. Zürich: Zentrum für Organisations- und Arbeitswissenschaften, ETH Zürich. http://www.volunteering.ethz.ch/docs/ZuercherBeitrag_2009_1.pdf. Zugegriffen: 15. Januar 2015.
- 592 Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Descombes, C. & Kaiser, C. (2013). *Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht der fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung* (KPM-Schriftenreihe Nr. 48). Bern: KPM-Verlag.
- 593 Müller, A. (Hrsg.) (2015). *Bürgerstaat und Staatsbürger. Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne*. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- 594 Osterwalder, F. (2000). Öffentliche Schule und Demokratie – ein für den schweizerischen Liberalismus grundlegendes Verhältnis. In R. Reichenbach & F. Oser (Hrsg.), *Zwischen Pathos und Ernüchterung. Zur Lage der politischen Bildung in der Schweiz* (Bd. 70, S. 57–70). Freiburg, Schweiz: Universitätsverlag.
- 595 Quesel, C., Nöpfli, J., Kübler, D., Buser, P., & Gundelach, B. (2014). *Schulkommissionen und Elterngremien im Urteil professioneller Schulleitungen. Kurzbericht zu einer Erhebung an obligatorischen Schulen der Deutschschweiz und der Romandie*. Aarau: Fachhochschule Nordwestschweiz/Zentrum für Demokratie Aarau.
- 596 Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics* 36(4), 481–500. <http://doi.org/10.2307/4150172>.
- 597 Rüegger, B. (2013, Januar). *Professionalisierung des Milizsystems: Chance für Politik, Verwaltung und Service public*. Präsentation gehalten am Fricktaler Gemeindeforum, Fricktal.



- 628 <http://www.fricktal.ch/downloads/professionalisierung-des-milizsystems—ruegge.pdf>.
629 Zugegriffen: 12. November 2013.
- 630 Schenkel, W. & Serdült, U. (1999). Bundesstaatliche Beziehungen. In U. Klöti, P. Knoepfel,
631 H. Kriesi, W. Linder & Y. Papadopoulos (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 469–
632 507). Zürich: NZZ Verlag.
- 633 Steiner, R. (1999). *Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse*. Bern:
634 Institut de l'organisation et du personnel. [http://www.geneve.ch/constituante/doc/d75/
635 f048599.PDF](http://www.geneve.ch/constituante/doc/d75/f048599.PDF). Zugegriffen: 6. Mai 2015.
- 636 Verband Luzerner Gemeinden. Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung
637 (2005). http://www.vlg.ch/uploads/media/Leitfaden_Gemeindegesetz.pdf. Zugegriffen:
638 26. August 2014.
- 639 Wehner, T., Roeck-Padrutt, A., Güntert, S. T. & Golüke, C. (2007). *Route 4: Miliz-Schweiz –
640 Ein Vergleich von Einstellungen und Bewertungen zur Miliztätigkeit in der Kirchen- und
641 Schulpflege aus Sicht der Miliztätigen*. Zürich: Zentrum für Organisations- und Arbeitswis-
642 senschaften, ETH Zürich. [http://www.volunteering.ethz.ch/docs/ZuercherBeitrag_2009_1.
643 pdf](http://www.volunteering.ethz.ch/docs/ZuercherBeitrag_2009_1.pdf). Zugegriffen: 15. Januar 2015.
- 644 Wiesmann, S. (2011, November). *Thurgauer Modell – Gemeindeammann im Vollamt*.
645 Präsentation gehalten auf der Fachtagung Schweizerischer Gemeindeverband zur
646 Gemeindeführung, Olten.
- 647