

Milizarbeit in der Schweiz

Freitag, Markus, Bundi, Pirmin und Martina Flick Witzig

Zürich, NZZ Libro (2019), 240 S., ISBN 978-3-03810-400-1

Das Milizwesen stellt neben der direkten Demokratie, dem Föderalismus und der Konkordanz traditionell ein wichtiges Charakteristikum der Schweizer Demokratie dar. Gemeint ist das in der Schweiz besonders auf Gemeindeebene verbreitete Organisationsprinzip, wonach Bürgerinnen und Bürger freiwillig, nebenberuflich und meist ehrenamtlich öffentliche Aufgaben und Ämter übernehmen. Dieses Prinzip galt lange Zeit als selbstverständlich, womit es im öffentlichen Diskurs und in der Forschung nur wenig Beachtung fand. Erst die sich häufenden Schlagzeilen zu unbesetzten Behörden und erfolglosen Rekrutierungsbemühungen stellten das kommunale Milizsystem ins Zentrum der nationalen Aufmerksamkeit. Der Schweizerische Gemeindeverband hat das Jahr 2019 denn auch zum Jahr der Milizarbeit erklärt.

Mit dem Politologen Markus Freitag von der Universität Bern schaltet sich ein ausgewiesener Experte zu Fragen der Freiwilligenarbeit und sozialem Kapital in der Schweiz in die Diskussion um den Zustand und die Zukunft des Milizsystems ein. Das gemeinsam mit Pirmin Bundi (Universität Lausanne) und Martina Flick Witzig (Universität Bern) vorgelegte Buch nimmt nun die Miliztätigen in den kommunalen Exekutiven, Legislativen und Kommissionen in den Blick und untersucht auf mitunter erfrischende Weise deren Profile und Motive ebenso wie deren Einschätzungen zu den Rahmenbedingungen und wünschbaren Reformen. Grundlage ist eine Befragung von rund 1'800 Miliztätigen in 75 Gemeinden der Schweiz. Das Buch richtet sich an die interessierte Öffentlichkeit sowie an Politikerinnen, Politiker und "Gemeinden".

Eröffnet wird die Monographie mit einer ausschliesslich von Freitag verfassten Geschichte zum fiktiven Milizpolitiker namens Benno, womit die Leserin und der Leser auf berührende Weise mit den Herausforderungen des lokalen Milizsystems und den vielfältigen Erwägungen seiner Protagonisten und Protagonistinnen vertraut gemacht werden. In der eigentlichen Einleitung wird die Milizarbeit als republikanisches Ideal und als "Goldstandard" der politischen Beteiligung beschrieben. Dabei betonen Freitag, Bundi und Flick Witzig zum einen die erhöhten Anforderungen gegenüber anderen Formen politischer oder gesellschaftlicher Beteiligung, andererseits deren unbezahlte und laienhafte Natur im Unterschied zur Erwerbsarbeit. Dem Milizsystem werden sogleich förderliche Eigenschaften zugeschrieben. Die Rede ist von Bürgernähe und vertrauensbasiertem "politischem Kapital", Kollegialität, sowie der gewinnbringenden Einbindung von Erfahrungen und Kompetenzen aus der Gesellschaft. Gleichzeitig wird offensichtlich, dass die Beteiligungsbereitschaft dramatisch abgenommen hat: die Anzahl Miliztätiger in der Schweiz ist gegenüber 1997 um ganze 73 Prozent zurückgegangen.

In den nachfolgenden Kapiteln werden die zentralen Erkenntnisse aus der eigenen Befragung präsentiert. Die erhobenen Informationen zu den wahrgenommenen Rahmenbedingungen, zu den Profilen von Miliztätigen und zu deren Motiven und Ansichten werden anhand von Balkendiagrammen illustriert, wobei jeweils gesonderte Anteilswerte für die unterschiedlichen untersuchten Gremien ausgewiesen werden. Kapitel 2 zu den Rahmenbedingungen schliesst an frühere Gemeindeschreiber/innen- und Exekutivmitgliederbefragungen an, zeigt aber, dass der grosse Zeitaufwand, schwierige Vereinbarkeit mit Beruf und Familie sowie mangelnde gesellschaftliche und finanzielle Anerkennung insbesondere die Gemeindeexekutiven betreffen. Interessant ist ferner der Befund, dass knapp die Hälfte der Miliztätigen mit keinerlei Unterstützung durch den Arbeitgeber rechnen kann.

In Kapitel 3 zu den Profilen der Miliztätigen finden Freitag, Bundi und Flick Witzig zahlreiche Parallelen zur klassischen Freiwilligenarbeit und bestätigen dabei weitgehend frühere Befunde aus der schweizweiten Exekutivmitgliederbefragung vor zehn Jahren (Geser u. a. 2011): der typische Miliztätige ist ein verheirateter Mann mittleren Alters, mit hohem sozialen Status, lokal verwurzelt und stark vernetzt. Originell erscheint die Erweiterung um eine persönlichkeitspsychologische Analyse, wie sie Freitag zuvor für die gesamte Schweizer Wählerschaft durchgeführt hat. Folglich sehen sich die Miliztätigen im Land der “Netten und Gewissenhaften” als besonders gewissenhaft und verträglich, aber auch als überdurchschnittlich offen und extrovertiert. Dies gilt allerdings etwas weniger stark für Parlamentsmitglieder.

Auch mit den Auswertungen zu den Motiven der Miliztätigen (Kapitel 4) schliessen Freitag, Bundi und Flick Witzig an eigene Forschung im Rahmen des Freiwilligenmonitors an und bestätigen in ihrer schweizweiten Betrachtung im Wesentlichen die Befunde einer Studie zu Miliztätigen in Zürcher Gemeinden (Ketterer, Güntert und Wehner 2015). Neben dem Einsatz für das Gemeinwohl geht es den Miliztätigen auch um Gestaltungswillen und um die Anwendung und Erweiterung eigener Fähigkeiten. Nicht ganz überraschend korreliert die amtsbezogene Zufriedenheit der Miliztätigen mit der Intensität genau dieser Motive. Zusätzlich können Freitag, Bundi und Flick Witzig Zusammenhänge zwischen der Zufriedenheit und den zuvor berichteten politisch-institutionellen Rahmenbedingungen aufzeigen.

In Kapitel 5 wird der Frage nachgegangen, inwiefern sich unterschiedliche in der Schweiz praktizierte Gemeindeführungsmodelle günstig auf die wahrgenommene Belastung der Miliztätigen auswirken, mit besonderem Fokus auf die Exekutivmitglieder. Zu diesem Teil der Untersuchung hat der Rezensent Vorbehalte anzumelden. Zweifelsohne bietet die nationale Gemeindeführerbefragung von 2017 eine mögliche Quelle zur Bestimmung der kommunalen Organisationsmodelle, allerdings hätte hier die Batterie an verfügbaren Indikatoren besser ausgeschöpft werden können. Allein anhand der berichteten Verortung der Zuständigkeit für die Verwaltungsführung ist es offensichtlich nicht gelungen, zuverlässig zwischen den Gemeindeführungsmodellen zu unterscheiden. Das klassische operative Modell, gemäss welchem die Exekutivmitglieder in die Verwaltungsarbeit eingebunden werden, kann gerade mal in zwei von 34 kleineren Gemeinden ausgemacht werden. Umgekehrt soll das CEO-Modell, in welchem die operative Führung an eine Geschäftsführung delegiert wird, bereits die halbe Schweiz erobert haben, obschon es selbst im Ursprungskanton Luzern nur zögerlich eingeführt wird.

Als äusserst lobenswert hingegen soll das Kapitel 6 zur Zukunft der Miliztätigkeit hervorgehoben werden. Hierfür wurde im Fragebogen ein experimenteller Teil (Conjoint-Analyse) eingebaut, wobei die Befragten jeweils zwischen zwei unterschiedlich ausgestalteten, fingierten Profilen eines Milizamts auswählen sollten. Hier zeigt sich, dass das so eruierte “Milizamt der Zukunft” keine Festanstellungen vorsieht, an ordentlichen Wahlen und Wohnsitzpflicht festhält, und durchaus auch Ausländerinnen und Ausländern offenstehen darf, in der französischen Schweiz in weitgehender Übereinstimmung mit der Praxis sogar offenstehen soll. Neben den geforderten angemessenen Jahrespauschalen für Exekutivmitglieder zeigt die Auswertung mit letzterem Punkt radikales Reformpotenzial insbesondere für die Deutschschweiz auf. Allerdings weisen Freitag, Bundi und Flick Witzig zu Recht auf die grosse Varianz zwischen den Gemeinden hin, ebenso auf mögliche anderslautende Vorlieben ausserhalb des Kreises der Miliztätigen.

Im abschliessenden Kapitel werden die zentralen Befunde nochmals zusammengefasst und darauf aufbauend fünf Handlungsfelder mit Reformvorschlägen zur Belebung des Milizsystems präsentiert. Obwohl Amtszwang bei Deutschschweizer Miliztätigen überraschenderweise auf Anklang stösst, sind Freitag, Bundi und Flick Witzig gegenüber Zwangsmassnahmen auch im Sinne eines “allgemeinen

Bürgerdienstes“ – analog zum Wehrdienst – skeptisch. Hinsichtlich der geforderten materiellen Anreize machen sie auf die drohende Verdrängung intrinsischer Motivationen aufmerksam und verweisen stattdessen auf klar abgegrenzte Teilzeitämter. Bei den organisatorischen Massnahmen sprechen Freitag, Bundi und Flick Witzig von einem möglichen Zielkonflikt zwischen administrativer Entlastung und Stärkung eigener politischer Kompetenzen. Abgerundet wird der Katalog der Reformvorschläge durch Empfehlungen in den Handlungsfeldern Information und Ausbildung.

Insgesamt gibt das Buch von Freitag, Bundi und Flick Witzig ein umfassendes Bild zu Leben, Charakter und Denkweise der Miliztätigen in Schweizer Gemeinden. Als Bereicherung können zudem die zahlreichen empirischen und theoretischen Bezüge zur Freiwilligenforschung angesehen werden. Angesichts der Fülle an berichteten Informationen ist verständlich, dass die Analyse der Daten an vielen Stellen relativ summarisch bleiben musste. Dennoch bietet das Werk spannende Anregungen für Politik und Forschung. Freitag, Bundi und Flick Witzig bringen mit diesem Buch nicht nur eine hohe Anerkennung für die Arbeit der Miliztätigen zum Ausdruck, sondern teilen mit ihnen – oder zumindest mit dem fiktiven Benno – den Wunsch nach einem Milizwesen, welches weiterhin auf die ehrenamtliche und laienhafte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger setzt.

Oliver Dlabac

Zentrum für Demokratie Aarau, Universität Zürich

Literatur

- Geser, Hans, Urs Meuli, Reto Steiner und Katia Horber-Papazian. 2011. *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Befragung*. Glarus: Rüegger.
- Ketterer, Hanna, Stefan Tomas Güntert und Theo Wehner. 2015. Die Sicht der Beteiligten: Gemeinderäte, Schul- und Kirchenpfleger im Kanton Zürich. In: *Bürgerstaat und Staatsbürger. Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne*, hg. von Andreas Müller. Zürich: Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.