

Projekt «Zürich im Landesmuseum»  
kommt vors Volk Seite 16Altstetten hat die älteste  
Tagesschule der Schweiz Seite 17Der Zürcher Gemeinderat hält an  
der Siedlung Hornbach fest Seite 17«Best of Rock the Ballet»  
in der Maag-Halle Zürich Seite 19

# Ist die allgemeine Dienstpflicht das Ei des Kolumbus?

Auch im Kanton Zürich müssen neue Wege der Rekrutierung von Milizpersonal gefunden werden

Tausende engagieren sich im Kanton Zürich neben- und ehrenamtlich für ihre Gemeinde. Ihre Rekrutierung macht allerdings immer mehr Mühe.

Walter Bernet / Thomas Ribi

Hat das Schweizer Milizsystem eine Zukunft? Wird es auch künftig genügend Freiwillige zu finden, die bereit sind, sich nebenamtlich in Gemeinderäten und kommunalen Behörden zu engagieren? Ist eine Professionalisierung unausweichlich? Der Think-Tank Avenir Suisse hat das Problem in einer Publikation aufgeworfen und schlägt als Lösung provokativ eine allgemeine Dienstpflicht vor. Die Frage stellt sich tatsächlich, und zwar am drängendsten in den Gemeinden. Dies auch deshalb, weil die Schweiz in dieser Hinsicht ein Sonderfall ist. In kaum einem anderen Land sind auf Gemeindeebene so viele Exekutivämter zu besetzen wie hier.

## Tausende tun Dienst

In den etwa 2500 Schweizer Gemeinden gibt es rund 15 000 Exekutivsitze. Dazu kommen 25 000 weitere Ämter in Schulpflegen, Sozialbehörden und obligatorischen Kommissionen. Selbst Kleinstgemeinden haben rund 10 Ämter zu besetzen. In Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern steigt der Bedarf an. Durchschnittlich haben sie mindestens rund 60 Ämter zu vergeben, und die meisten davon werden im Milizsystem besetzt. Je nach Gemeindegrösse müssen sich zwischen ein und zehn Prozent der Einwohnerschaft für ein Amt zur Verfügung stellen.

Und das wird immer schwieriger. Laut dem Gemeindemonitoring der Universität Bern haben fast zwei Drittel aller Gemeinden grosse Schwierigkeiten, bei Wahlen genügend Kandidierende zu finden. In rund der Hälfte der Gemeinden stehen genau so viele Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl,



Das Funktionieren der Gemeinden setzt Partizipation, zum Beispiel an der Gemeindeversammlung, voraus.

MARTIN RÜTSCHI / KEYSTONE

wie Sitze zu vergeben sind. Und in jeder zwanzigsten Schweizer Gemeinde werden Personen gewählt, die gar nicht kandidiert haben. Im Vergleich zu anderen Kantonen sind die Rekrutierungsprobleme im Kanton Zürich eher gering. Laut einer Umfrage hatte 2009 aber immerhin jede dritte Gemeinde Schwierigkeiten, Kandidaten für Exekutivämter zu finden. In den Gesamterneuerungswahlen des letzten Jahres wurden in 169 Zürcher Gemeinden rund 1000 Exekutivmitglieder gewählt, dazu 700 Mitglieder von Schulpflegen. Allein in den 13 Stadtparlamenten waren es 561 Abgeordnete. In allen kommunalen Behörden und Organen im Kanton sind

laut dem jüngsten Gemeindebericht mehr als 7000 Personen tätig – und vier von fünf sind es nebenamtlich.

Es ist nicht so, dass die Probleme nicht erkannt wären. In den 1990er Jahren, als die Ideen des New Public Management auch in die Gemeinden schwappten, begann man, die Miliz-Verträglichkeit der Behördenämter zu verbessern, indem man diese von operativen Aufgaben entlastete. Weitere Anreize schuf man beispielsweise durch die Anpassung der Entschädigungen nach oben. Wirksam ist das allerdings nur in grösseren Gemeinden mit ausgebauten Verwaltungen, die sich das leisten können. Massnahmen wie diese können die

Rekrutierungsprobleme allerdings nur bedingt lösen, denn es geht nicht nur um die Besetzung von Ämtern, sondern vor allem um die Gewinnung von Persönlichkeiten, welche den gestiegenen Anforderungen gewachsen sind.

Einige Beispiele mögen aufzeigen, wo Schwierigkeiten liegen können. Es gehört zu den hervorstechenden Merkmalen von Exekutivmitgliedern, dass sie seit Jahren und Jahrzehnten in ihrer Gemeinde leben, dort oft beruflich verankert sind und in Vereinen und Kommune schon manches Amt ausgeübt haben, wenn sie sich in etwas fortgeschrittenerem Alter in den Gemeinderat wählen lassen. Das können vor-

zügliche Voraussetzungen sein. Sie haben aber auch das Potenzial, die Sichtweise zu prägen und nicht gerade Quelle eines überbordend innovativen Handelns und Denkens zu sein. Zur Belastung können sie werden, wenn ein von beruflichen Pflichten entlastetes Behördenmitglied sich ständig in die Belange der Verwaltung oder der Kollegen einmischte. Ein solches Karrieremuster passt oft nicht zu einer Behörde, welche strategische Aufgaben zu erfüllen hätte.

## Entpolitisierung?

Das Ansehen der Behörden hat in den letzten Jahren gelitten. Ist damit auch das Niveau der Bewerbungen gesunken? 2011 veröffentlichten fünf Politologen die Ergebnisse einer Befragung, an der die Hälfte aller Schweizer Gemeinde- und Stadträte teilgenommen hatte. Ihr Befund ist eindeutig: Die Mehrheit der Amtsträger verfügt über ausgezeichnete Bildungsabschlüsse und viel Führungserfahrung. Das kann auch seine Kehrseiten haben: Der an der ETH ausgebildete, in der Leitung grosser Projekte in der Privatwirtschaft erfahrene jüngere Gemeinderat aus einer noch jungen Partei wäre eine Idealbesetzung, zieht sich aber nach vier Jahren zurück, weil er die Erfahrung machte, dass auch mit guten Ideen und grossem Einsatz kaum etwas zu bewegen ist.

Gute Kandidaturen setzen funktionierende Parteien oder parteiähnliche Gruppen voraus, die sie rekrutieren und unterstützen. Viele Lokalparteien leiden aber unter Schwindsucht. Besonders schwer tun sie sich damit, Schulpflegemitglieder zu finden. In Rüslikon beispielsweise stellen nur CVP und FDP je ein Mitglied. Ein dritte, nach eigener Aussage «mit Hingabe ehrenamtlich für die Gemeinde tätige» Schulpflegerin kommt aus dem Elternrat und ist parteilos. Alle vier ändern inklusive Präsidentin stellt seit Jahren der Elternverein Rüslikon. Ein Zeichen dafür, dass kommunale Aufgaben gar nicht mehr als im engeren Sinn politische Geschäfte gesehen werden?

## «Im Vordergrund stehen nicht Zahlen, sondern Eignung und Fähigkeiten»

Jörg Kündig, Präsident der Zürcher Gemeindepräsidenten, zur Lage der Milizpolitik

Der von Avenir Suisse vorgeschlagene Bürgerdienst belebt die Debatte, sagt der Präsident des Zürcher Gemeindepräsidentenverbands und Gossauer FDP-Kantonsrat Jörg Kündig.

Ist es wirklich schwieriger geworden, Behördenämter zu besetzen?

Aufs Gesamte gesehen ja. Im Kanton Zürich sind die Besetzungen zwar oft mit Mühe verbunden, noch aber gelingen sie. Ausserdem ist es eine Frage der Behörde, die zu besetzen ist. Am wenigsten Schwierigkeiten bereitet die Besetzung der Parlamente sowie der Exekutiven in Städten, Gemeinden und Bezirken, wie regelmässige Kampfwahlen zeigen. Allerdings gibt es zunehmend Gemeinden und Städte, in denen die Vakanz in der Exekutive gerade noch besetzt werden können. Bei anderen Behörden wird es mühevoller, Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Es geht aber nicht nur um Zahlen; zu berücksichtigen sind auch Know-how und Befähigungen. Problematisch ist zudem, wenn Kandidatinnen und Kandidaten den Aufwand zeitlich und inhaltlich falsch einschätzen. Das führt nicht selten zu Drop-out-Situationen.

Warum hat sich der Aufwand erhöht?

Die Geschäfte und Themen sind komplexer und vielfältiger geworden. Die

Behörden wurden zahlenmässig bewusst reduziert, was automatisch zu Mehraufwand führt. Die stärkere, auch sichtbare Verantwortung und Exponiertheit führt zu mehr Detailarbeit und fordert vertiefte Sachkenntnisse. Das bringt Mehraufwand. Ausserdem fordern die zahlreichen Gremien mit entweder ähnlich gelagerten Aufgaben oder mit abgespaltenen Teilaufgaben einen erhöhten Bedarf an Koordination und Absprachen. Dazu zählen auch die Besprechungen mit übergeordneten Instanzen. Zu beachten ist ferner, dass der Beruf immer mehr in den Freizeitbereich überschwappt, mit dem Smartphone ist man immer erreichbar. Es bleibt oft kaum mehr Raum für eine Behördentätigkeit, wenn man nicht ganz auf Freizeit verzichten will.

Avenir Suisse stellt jetzt eine Art Dienstpflicht für politische Ämter zur Debatte. Wäre das eine Lösung?

Das Modell einer allgemeinen Dienstpflicht ist nicht neu, bisher wurde es vor allem im Bereich der Freiwilligenarbeit thematisiert. Es kommt auf die Ausgestaltung an: Kann man sich freikaufen wie mit dem Militärflichtersatz? Ausserdem verfügen ja nicht alle Personen über die passenden Voraussetzungen, also muss auch eine qualitative Komponente mit einbezogen werden. Der Ansatz von Avenir Suisse ist aber insofern bedenkenswert, als er die Bedeutung unseres Milizsystems unterstreicht und



«In seiner Vielfalt ist das Gemeindepräsidium für mich attraktiv geblieben.»

Jörg Kündig  
Gemeindepräsident

möglicherweise die eine oder andere Persönlichkeit dazu veranlasst, sich zur Verfügung zu stellen. Solche Verpflichtungen wären indessen nur ein Element aus einem ganzen Bündel an notwendigen Massnahmen.

Haben sich die wesentlichen Anforderungen an Milizpolitiker verändert?

Ja. Neben der Verfügbarkeit – auch zur Unzeit – und der Fähigkeit, in schwierigen Situationen zu vermitteln und sich behaupten zu können, ist gerade bei Exekutiven das vernetzte Denken wichtiger geworden. Nicht zu unterschätzen sind auch Bereitschaft und Zeit, sich das nötige Fachwissen zu erarbeiten.

Ist der Gestaltungsspielraum in der Gemeinde kleiner geworden?

Ja, nationale oder kantonale Vorgaben engen stärker ein als noch vor Jahren. Spannend sind vor allem jene Bereiche, in die eigene Ideen einfließen können, wo Behörden wirklich gestalten kön-

nen. Es gibt aber eine Tendenz, dass die Kommunen zu reinen Vollzugsorganen werden. Die Stärkung von Verwaltung und Beratern hängt zusammen mit der bewussten Einengung des Spielraumes auf lokaler Ebene, Zeitmangel und wachsender Komplexität der Materie. Nach wie vor aber sind «dorftypische» operative Geschäfte recht dominant in der Arbeit der Behörden.

Gibt es eine sinkende Bereitschaft von Arbeitgebern, die Belastung durch ein Behördenamt abzufedern?

Generell ist das schwierig zu beurteilen. In der Regel aber erwarten Arbeitgeber von Behördenmitgliedern, dass sie ihr Arbeitspensum in der Firma formell reduzieren. Ich kenne auch Fälle, in denen sich Exekutiv-Behörden-Mitglieder für oder gegen den Beruf entscheiden mussten. Die administrative Unterstützung durch einen Arbeitgeber hängt meist von der Funktion des Mitarbeiters in Behörde und Betrieb ab. In der Regel ist es ein Unterschied, ob der Chef Nationalrat oder ein Kadermitarbeiter Gemeinderat ist. Grundsätzlich ist die administrative Unterstützung Sache der Gemeindeverwaltung.

Spürt man eine Zurückhaltung von Gewerbetreibenden, weil es bei Aufträgen aus der Gemeinde selbst öfter als auch schon kritische Kommentare gibt?

Auch das ist immer wieder ein Thema. Wer in einer Behörde sitzt und bei die-

ser die Offerte für einen Auftrag erreicht, exponiert sich. Das ist selbst dann der Fall, wenn eine Behörde zeigen kann, dass es keinen Ausschluss für Offertstellung und Auftragsvergabe gegeben hat.

Hat sich das Prestige verändert?

Die Wertschätzung ist nicht mehr gleich wie früher. Ein Behördenamt allein bietet nicht mehr Gewähr für Respekt. Kritisiert zu werden, ist fast selbstverständlich geworden. Ich habe den Eindruck, auch Tonlage und Instrumentarium hätten sich verändert. Der Umgangston ist härter geworden, und die Medien – auch die neuen Medien – verstärken die Wirkung der Kritik und werden auch entsprechend eingesetzt. Schliesslich hat auch die Bereitschaft zugenommen, die eigenen Interessen gegen Behördenentscheide juristisch durchzusetzen.

Kann ein Gemeindepräsidium dennoch attraktiv sein?

Gerade in der Vielfalt liegt die Attraktivität: von repräsentativen Aufgaben über Gespräche mit Einwohnerinnen und Einwohnern bis hin zu Verhandlungen mit übergeordneten Stellen. Gefragt sind Überzeugungsarbeit, Durchsetzungsvermögen und auch diplomatisches Geschick. Vor diesem Hintergrund ist für mich das Amt eines Gemeindepräsidenten herausfordernd, spannend und intensiv geblieben.

Interview: Florian Sorg