

## Gemeindepolitik: «Es ächzt im Gebälk des Milizsystems»

Von Daniel Goldstein. Aktualisiert am 13.08.2011

**Der Forschungsleiter Urs Meuli hat die Schwierigkeiten untersucht, Behördenmitglieder zu rekrutieren.**



Soziologe Urs Meuli: «Zwei Drittel der Gemeinden haben schon lange Probleme damit, genügend Leute zu rekrutieren.»  
Bild: Nicola Pitaro

### Urs Meuli

Der Bündner Urs Meuli, Jahrgang 1958, hat Soziologie, Wirtschaftsgeschichte und Psychologie studiert. Er hat mit einer Arbeit über Führungsanforderungen in der Privatwirtschaft doktriert und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Zürich. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen politische Parteien und

### **Sie untersuchen die Schweizer Gemeindepolitik seit langem. Funktioniert das Milizsystem der kleineren Gemeinden noch gut, oder muss man darum fürchten?**

Es kracht noch nicht, aber es ächzt im Gebälk des Milizsystems. Das politische System der Gemeinden hat in verschiedener Hinsicht Mühe, das lässt sich schon seit 20 Jahren beobachten. Zunächst hat man Mühe bekommen, genügend Leute für die

Gemeindesozioologie. Zurzeit leitet er das nationale Forschungsprojekt «Gemeindepolitik ohne Parteien?». Er ist Mitautor der kürzlich im Rüegger-Verlag erschienenen Studie «Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung» (172 Seiten, Fr. 29.90). Urs Meuli lebt in Zürich, ist verheiratet und hat zwei erwachsene Kinder.

#### **Stichworte**

#### **Samstagsinterview**

Wahlbeteiligung aus: Sie hat in den Gemeinden nachgelassen, verglichen mit den Nationalratswahlen am gleichen Ort. Eigentlich zeichnen sich Kommunalwahlen durch höhere Beteiligung aus, weil die Kandidierenden näher bei den Leuten sind. Das war lange Zeit so, aber in den letzten Jahren hat sich die Schere immer mehr geschlossen; in mittleren und grösseren Gemeinden ist die Beteiligung nun bei nationalen Wahlen sogar höher als bei kommunalen.

#### **Bei tiefer Wahlbeteiligung sagen manche, die Leute seien halt zufrieden.**

Es gibt Leute, die aus Zufriedenheit nicht wählen gehen, aber im grossen Ganzen stimmt die Erklärung nicht unbedingt. In den kleinen Gemeinden gehen mehr Leute wählen als in den grossen und auch immer noch mehr als bei den Nationalratswahlen – einfach deswegen, weil sie näher bei den Kandidaten sind. In grösseren Gemeinden ist es eher so, dass die Kommunalpolitik gar nicht richtig zur Kenntnis genommen wird – ausser man sei von einem Problem persönlich tangiert. Dann setzen sich die Leute stark mit der Politik auseinander.

#### **Woher kommt der Kandidatenmangel? Ist es unangenehm geworden, im Gemeinderat zu sein?**

Es ist einerseits unangenehmer, aber andererseits auch spannender. Die meisten, die in Gemeindebehörden sind, empfinden die Arbeit als spannend und anregend, aber auch sehr fordernd. Die Anforderungen sind stark gestiegen, man kann sie mit der Führung eines mittleren Betriebs vergleichen. Unsere Befragung (siehe Porträtkästchen, Red.) hat gezeigt, dass die Mehrheit der Gemeinderäte Führungskompetenzen aus dem Beruf mitbringt und viele Erfahrungen in Projektmanagement hat.

#### **Und was ist unangenehm?**

Das Amt kann undankbar sein, weil die Leute gelernt haben, sich zu wehren: Wenn jemanden etwas direkt betrifft, zum Beispiel eine Verkehrsfrage, kann er sich einsetzen und sich nicht nur mit mündlichen Beschwerden, sondern auch mit juristischen Mitteln wehren. Die Beobachtung durch die Medien hat ebenfalls zugenommen, und ein Gemeinderat muss mehr

verschiedenen Ämter zu finden. Es gibt in der ganzen Schweiz etwa 15'000 Exekutivämter. Zwei Drittel der Gemeinden haben schon lange Probleme damit, genügend Leute zu rekrutieren.

#### **Was sind die Folgen?**

Es führt dazu, dass viele Wahlen keine Kampfwahlen mehr sind, also keine demokratische Ausmarchung, sondern stille Wahlen, weil nur so viele kandidieren, wie Ämter zu besetzen sind. Das wirkt sich auf die

Informationsarbeit leisten. Damit ist das Amt anspruchsvoller und manchmal nervenaufreibend geworden.

### **Ist deswegen die durchschnittliche Amtsdauer gesunken?**

Ein systematischer Vergleich mit früher fehlt. Die heutigen Gemeinderatsmitglieder in der Schweiz sind durchschnittlich seit acht Jahren im Amt. Im Kanton Bern ist die Amtsdauer deutlich tiefer, die weitaus meisten Mitglieder sind in der ersten oder zweiten Amtsperiode. Es gibt also kaum ein Sesselkleber-Problem, eher ist das Umgekehrte der Fall: dass zu schnell gewechselt wird.

### **Weshalb ist das so?**

Viele haben nach einer oder zwei Amtsperioden genug; sei es, dass ihre Erwartungen enttäuscht wurden oder sie den Anforderungen nicht gewachsen sind, dass sie ihre persönlichen Prioritäten wieder anders setzen wollen oder dass ihnen schlicht die Zeit fehlt.

### **Warum macht sich das im Kanton Bern besonders stark bemerkbar?**

Schwierige Frage, aber die Zahlen zeigen einfach für Bern eine geringere durchschnittliche Amtsdauer. Deutlich mehr bernische Gemeinderäte als im schweizerischen Durchschnitt stehen in ihrer ersten Amtsperiode, und deutlich weniger sind schon 12 oder mehr Jahre im Amt.

### **Also besonders wenige Sesselkleber?**

Die gibt es am ehesten in den zentralen Ressorts: Präsidium und Finanzen. Wer es nicht in diese Positionen schafft, ist relativ schnell wieder weg. Auch deshalb, weil sich die Leute nicht mehr langfristig binden wollen, sondern sich mal für etwas interessieren und dann wieder etwas Neues suchen. Das bekommen auch die Parteien zu spüren, denn wer in einer Partei aktiv sein will, muss sich langfristig engagieren.

### **Gibt es ihn noch, den typischen Kommunalpolitiker?**

Wahrscheinlich schon. Das typische Profil eines Gemeinderats zeigt einen Mann zwischen 45 und 65 Jahren, mit guter Ausbildung und beruflicher Position, mit Frau und Kindern in einem Einfamilienhaus. Das hat sich nicht geändert, eher noch akzentuiert.

### **Haben die Frauen nicht aufgeholt?**

Bis Ende des 20. Jahrhunderts hat ihre Vertretung stark zugenommen, auf etwa 20 Prozent, und man konnte annehmen, sie steige weiter, wie in andern Bereichen. Im National- und im Bundesrat gab es tatsächlich eine starke Zunahme, auch mit Führungsrollen. In den Gemeinden

geschah das nicht, dort gibt es eine Stagnation bei 22 bis 23 Prozent der Mandate, und ich vermute, das wird in den nächsten Jahren so bleiben.

### **Weshalb?**

Das kann man sich schon fragen. Wahrscheinlich einfach, weil die Gemeindepolitik stark auf den – da muss ich mit der Sprache aufpassen –, auf den genannten «klassischen» Politikertyp ausgerichtet ist, mit einem lokalen Netzwerk und familiärer Entlastung. Die Frauen haben in der Regel beides nicht, und so sind nicht mehr von ihnen in die Gemeinderäte hineingekommen. Jene, die es geschafft haben, erhalten meistens die als weniger wichtig geltenden Ämter wie Gesundheit oder Soziales. Das ist kein Klischee, es ist tatsächlich so.

### **Wieso haben Frauen in der nationalen Politik mehr Erfolg?**

Tatsächlich ist dort die Konkurrenz ja grösser; insofern stimmt die verbreitete Auffassung nicht, die Frauen kämen dort hinein, wo der Wettbewerb geringer sei. Die nationale Politik wird immer professioneller, die Leute sind Profis – und das ist ein grosser Vorteil für die Frauen. Denn dort haben sie Unterstützung und können sich professionell mit Politik beschäftigen. Das ist auf Gemeindeebene nicht der Fall. Ein Milizsystem ist in diesem Sinn ein frauenfeindliches System, weil es ein männerorientiertes Netzwerk und berufliche sowie familiäre Entlastung voraussetzt.

### **Kann man in Gemeinden feststellen, ob Frauen anders politisieren?**

Ja, erstens weil ihnen meistens soziale Aufgaben anvertraut werden. Dann auch, weil sie auch innerhalb der bürgerlichen Parteien weniger konservativ sind und weil der Frauenanteil in der Vertretung von Linksparteien höher ist. Männer sind in Gemeindebehörden mehr Mitte-rechts zu finden, Frauen mehr Mitte-links.

### **Stimmt es, dass Frauen eher konsensorientiert politisieren?**

Das ist schwierig festzustellen. Ein Unterschied ist, dass die Männer meist voll im Beruf engagiert und in Führungspositionen sind, die Frauen eher in Teilzeit arbeiten. Die Männer sind sich daher gewohnt, schneller zu entscheiden und sich durchzusetzen, und die Frauen sind von daher eher konsensorientiert als die führungsgewohnten Männer.

### **Wie steht es bei den Jungen?**

Noch schlechter als bei den Frauen: Ihr Anteil hat eher abgenommen. Weniger als 5 Prozent in den Gemeindebehörden sind weniger als 35 Jahre alt. Da zeigt sich klar das Rekrutierungsproblem.

### **Wollen Junge nicht in Gemeindeämter, oder kommen sie nicht hinein?**

Das ist schwer zu sagen. Aus meiner Sicht fehlen die Anreize. Ein Gemeinderatsamt ist anspruchsvoll, es braucht das richtige Rüstzeug und genug Zeit. Das muss man sich finanziell leisten können, auch von der Firma und der Familie her.

### **Pensionierte könnten das besonders gut, aber es gibt in manchen Gemeinden Bestrebungen, eine Alterslimite zu setzen.**

Das kommt vor, aber nur punktuell; allgemein ist es kein Thema. Der Anteil der über 65-Jährigen in den Gemeindebehörden liegt nur bei 5 Prozent. Viele Gemeinden, sind froh, wenn sich auch Ältere zur Verfügung stellen, die das nötige Rüstzeug haben. Es heisst ja oft, solche Fähigkeiten sollten nach der Pensionierung weiter genutzt werden.

### **Was ist die vorwiegende Motivation, ein Amt anzustreben?**

Die meisten sagen, der Dienst an der Allgemeinheit: «Ich stelle mich zur Verfügung, einen Auftrag der Gesellschaft zu erfüllen.» Persönliche Motive, zum Beispiel eine politische Karriere oder die Förderung der beruflichen, spielen praktisch keine Rolle.

### **Weil man es nicht sagt, oder weil es tatsächlich nicht zählt?**

Natürlich redet man weniger davon, aber es ist schon so: Leute, die im Beruf vorankommen wollen, sind meistens nicht in Gemeinderäten, weil es ihnen einfach nichts bringt. Manche Firmen sehen es nicht mehr gerne, wenn sich ihre Leute in der Gemeindepolitik engagieren, denn die geschäftliche Orientierung ist zunehmend überregional, wenn nicht international.

### **Welche Rolle spielt Ehrgeiz?**

Er spielt schon eine, aber vor allem dann, wenn die beruflichen Ziele bereits erreicht sind – dann kann man ja noch Gemeinderat werden. Die Jungen hingegen wollen vor allem berufliche Karriere machen; ein Gemeindeamt bietet unbefriedigende Aussichten.

### **Wenn ein Junger dennoch eines erhält, welches am ehesten?**

Die zentralen Ressorts – Präsidium, Finanzen – sind meist mit Männern im besten Alter, eben zwischen 45 und 65 Jahren, besetzt. Weniger häufig kommen da Frauen, Junge oder auch Parteilose hinein, wenn es überhaupt noch aktive Parteien in der Gemeinde hat. Den Jüngeren gibt man meistens Sport, Freizeit oder Kultur; auch das Bildungsressort. Das ist heute ein sehr wichtiges Ressort, auf das aber die klassischen Gemeindepolitiker, die alles kontrollieren wollen, nicht so abonniert sind, und es ist ein sehr schwieriges Ressort, das man eher gut gebildeten und qualifizierten Jüngeren oder Frauen überlässt.

### **Inwiefern sind die Anforderungen an Gemeindepolitiker gestiegen?**

Man ist heute mit vielen juristischen Fragen konfrontiert, wegen verschiedener Auflagen, und man muss stärker mit den Behörden des Kantons, mit anderen Gemeinden, überhaupt mit vielen öffentlichen und privaten Organisationen zusammenarbeiten. Es sind zum Teil ganz andere Aufgaben als früher.

### **Kann man von einer Professionalisierung reden?**

Die gibt es, nicht von den Gemeindestrukturen her, sondern weil die Amtsträger immer professioneller werden, indem sie ihre beruflichen Kompetenzen mitbringen.

### **Ist damit der Anspruch verbunden, entsprechend bezahlt zu werden, auch in kleineren Gemeinden?**

Da sind die Ansichten stark geteilt. Die einen finden, ihr Aufwand werde nicht angemessen gewürdigt und entschädigt. Andere verlangen das nicht, sondern sehen ihren Einsatz eben als Dienst an der Allgemeinheit. Das sind solche, die schon drin sind – für jene, die sich gar nicht bewerben, spielen finanzielle Überlegungen vielleicht schon auch eine Rolle, sind aber in der Regel nicht matchentscheidend. Allerdings variiert die Höhe der Entschädigungen stark, natürlich ist da die Gemeindegrösse ausschlaggebend.

### **Liegt der Kanton Bern da etwa im schweizerischen Durchschnitt?**

Er liegt darunter, sowohl beim Aufwand als auch beim Ertrag: Behördenmitglieder im Nebenamt wenden im Durchschnitt aller schweizerischen Gemeinden etwa 9,5 Stunden pro Woche dafür auf und erhalten 33 Franken pro Stunde, im Kanton Bern sind es 7,5 Stunden zu 25 Franken.

### **Tragen die gestiegenen Anforderungen dazu bei, dass Gemeindefusionen vermehrt ein Thema werden?**

Das Rekrutierungsproblem ist ein wichtiger Grund. Wenn sich kleinere Gemeinden zusammenschliessen, haben sie am Anfang mehr Auswahl: bei den bisherigen Behördemitgliedern. Aber das wäscht sich aus, denn die Rekrutierungsprobleme sind grundlegend gesellschaftlich bedingt. Also kann man sie wahrscheinlich nicht durch Fusionen beheben.

### **Wäre es eine Lösung, mehr Aufgaben von den politischen Behörden in die Verwaltung zu verschieben, auch in Zweckverbände mehrerer Gemeinden?**

Es gibt Gemeinden, die das gezielt machen und die strategische von der operativen Ebene trennen. Aber das braucht mehr Geld für die Verwaltung, und die strategischen Aufgaben im Gemeinderat sind sehr anspruchsvoll: Die Ziele der Gemeinde zu erarbeiten, ist ein schwieriger

Prozess. Das Operative hat den Vorteil, dass ein Gemeinderat einen Grundstock an Arbeit hat, der ihn befriedigt und ihm viele soziale Kontakte bringt.

**Die Rolle der Parteien hat eher abgenommen – weil auch sie keine Leute finden oder weil die Arbeit in Gemeinden vermehrt als unpolitisch gesehen wird?**

Die Parteien erleben seit den Neunzigerjahren einen starken Einbruch der Mitgliederzahlen: um ein Viertel, bei den Aktiven sogar um bis zu ein Drittel. Viele Ortsparteien sind eingegangen, und bald die Hälfte der Gemeinderäte sind Parteilose.

**Abgesehen von den Rekrutierungsproblemen: Schadet es einer Gemeinde, wenn ihre Aufgaben nicht parteipolitisch angegangen werden?**

Es schadet nicht direkt, und die Parteilosen in Behörden politisieren nicht wesentlich anders als die Parteimitglieder. Auf längere Sicht ist die Themensetzung ein Problem: Die Parteien haben oder hatten doch die Möglichkeit, auch in den Gemeinden Themen zu setzen. Dafür schliessen sich jetzt Leute zu kleinen Gruppen zusammen, wenn sie ein Thema wirklich interessiert, und sie werden aktiv in Opposition gegen etwas, oder um Interessen durchzusetzen. Es hat aus demokratischer Sicht also auch Vorteile, wenn man weniger an die Parteien delegieren kann.

**Sie haben 2005 in einer Studie über die Wahrnehmung der SP Münchenbuchsee eine mit dem Alter zunehmende Abneigung festgestellt, einer Partei beizutreten, egal welcher. Hat jene Ortspartei etwas dagegen unternommen?**

Ich habe das nicht weiterverfolgt. Das Problem war auch dort für die SP, an die Leute heranzukommen. An den Parteiversammlungen sind immer die gleichen Leute zu sehen, und sie bekommen auch keine Inputs von ausserhalb.

**Was wäre zu tun, um mehr Leute, besonders Junge, für die Gemeindepolitik zu interessieren?**

Damit diese Ämter attraktiver werden, müssten sie als wichtiger Meilenstein im Lebenslauf aufgeführt werden können. Man sollte 50- oder 80-Prozent-Stellen für Einsteiger schaffen, die sich dann in einem Gemeinderatsamt Kompetenzen aneignen könnten.

**Statt also Stellenprozente einem alt- gedienten Präsidenten zu geben . . .**

. . . müsste man jene fördern, die sonst nicht in solche Ämter hineingelangen. Mit 50 Prozent könnten sie durchkommen; es wäre finanziell nicht so ergiebig, böte aber einen grossen Lerneffekt, eine tolle Weiterbildung.

**Könnte man ein Gemeinderatspensum, um es aufzustocken, mit einer Verwaltungsstelle kombinieren?**

Da sind verschiedene Modelle denkbar. Es könnten auch mehrere Gemeinden ein Ratsmitglied für bestimmte Aufgaben teilen und ihm fast ein volles Pensum bieten.

**Da sässe jemand in verschiedenen Gemeinderäten?**

Ja, und er brächte überall sein Know-how mit.

**Und wenn sie oder er nicht in allen Gemeinden wiedergewählt wird?**

Das wäre natürlich ein Problem, aber Probleme sind zum Lösen da. Die Gemeinden könnten flexibler werden und sollten nicht so starr an Grenzen und Ämtern festhalten. (Der Bund)

Erstellt: 13.08.2011, 10:16 Uhr

Noch keine Kommentare