



# ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR PSYCHOLOGIE DER ARBEIT

Eine Schriftenreihe des Zentrums für Organisations- und Arbeitswissenschaften der ETH Zürich

Heft 1 / 2007  
Januar 2007  
ISSN 1662-064X

**ETH**

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich  
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

## **ZÜRCHER BEITRÄGE ZUR PSYCHOLOGIE DER ARBEIT**

Eine Schriftenreihe des Zentrums für Organisations- und Arbeitswissenschaften der ETH Zürich

Heft 1 / 2007  
Januar 2007  
ISSN 1662-064X

**Herausgeber**  
Prof. Dr. Theo Wehner

**Redaktion**  
Christian Rossi

**Inhaltliche Verantwortung**  
Liegt bei den jeweiligen Autorinnen und Autoren der Einzelbeiträge.

**Rechte**  
Bleiben bei den Autoren.

**Adresse**  
ETH Zürich  
Zentrum für Organisations- und Arbeitswissenschaften  
Kreuzplatz 5  
8032 Zürich  
Schweiz

+41 44 632 70 70  
+41 44 632 11 86  
zoa-kontakt@ethz.ch  
www.zoa.ethz.ch  
www.pda.ethz.ch

# Milizsystem zwischen Freiwilligentätigkeit und Erwerbsarbeit

## Teil 1: Quantitative und qualitative Zusammenfassung einer Schulpflege-Untersuchung<sup>1</sup>

Jürgen Kussau, Stefan T. Güntert, Annina Roeck-Adrutt, Lutz Oertel und Theo Wehner

---

<sup>1</sup> Diese Zusammenfassung ergänzt den Bericht „Miliztätigkeit in kommunalen Schulbehörden“ über das Forschungsprojekt „Freiwilligenarbeit in kommunalen Schulbehörden – Zwischen persönlichen Motiven und soziopolitischen Anforderungen“, Zürich, im April 2006, unveröff. Projektabschlussbericht. Teil 2 wird im Herbst 2007 erscheinen: Quantitativer Vergleich von Einstellungen, Motiven und Rahmenbedingungen zwischen Kirchenpflege und Schulpflege im Kanton Zürich. Beide Projekte wurden von der ETH Zürich, der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft („Forschungskommission Freiwilligkeit“), vom Volksschulamt und Gemeindeamt der kantonalen Verwaltung Zürich sowie (Teil 2) vom Kirchenrat der evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich finanziert.

## 1. Vorbemerkung

Mit dem oben genannten Forschungsprojekt wurde beabsichtigt, Freiwilligenarbeit im kommunalen Milizsystem am Beispiel des Schulwesens zu verorten. Zu diesem Zweck wurden zwei Forschungsansätze gewählt, ein quantitativer und ein qualitativer, die im Rahmen eines theoretischen Modells des individuellen Handelns und struktureller Bedingungen freiwilliger Tätigkeit operierten. Im Folgenden werden die strukturellen Bedingungen im Milizsystem und die darin realisierbaren Möglichkeiten beschrieben. Damit konnte das Verhältnis herausgearbeitet werden, das sich in kommunalen Schulbehörden (Milizbehörde) zwischen Freiwilligkeit und Erwerbsarbeit entspannt.

## 2. Ausgangslage

Für den politischen Alltag der demokratischen Schweiz ist das Milizprinzip deshalb wichtig, weil grosse Teile politisch-administrativen Handelns als Alternative zur bürokratischen Verwaltungsform in die Hände von nebenamtlich tätigen Bürger/innen gelegt werden. In dieser Sichtweise lässt sich von einem Milizstaat sprechen. Der Begriff verweist gleichzeitig auf Freiwilligentätigkeit in einer auf Erwerbsarbeit beruhenden Arbeitsgesellschaft. Ein Funktionieren der politischen Institutionen setzt bürgerschaftliches Sozialkapital, die Bereitschaft und Fähigkeit zu freiwilligem Engagement voraus. Diese Organisationsform begründet sich mit dem spezifischen Verständnis des Verhältnisses zwischen Gesellschaft und Staat. Das kollektive Organisationsprinzip für die Produktion öffentlicher Leistungen weist der „Gesellschaft“ und der Selbstregelung ihrer Angelegenheiten einen Vorrang zu. Danach kommt dem Staat gegenüber „privaten Regierungen“ die subsidiäre Zuständigkeit zu, Leistungsmängel und -lücken auszugleichen. Allerdings verkehrt sich dieses Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat auch in der Schweiz, wenn es etwa heisst: „Private Gemeinnützigkeit vermag den Ausfall staatlicher Leistungen nicht zu kompensieren“ (SGG 2005). Zivilgesellschaft schrumpft in dieser Perspektive zur residualen Instanz, die in die Lücken, die Staats- und Marktversagen hinterlassen, springt. Trotzdem haben sich beachtliche Reste einer primären gesellschaftlichen Zuständigkeit für die Lösung kollektiver Probleme erhalten. Miliztätigkeit und Umfang an Freiwilligenarbeit sind schlagende Belege. Die Schulpflege ist dabei eher an der Grenze zwischen Staat und Gesellschaft angesiedelt – mit starken „gesellschaftlichen Anteilen“, abzulesen an den Erwartungen an Teilhabe der Behörde an der Gestaltung der Schule, einer Erwartung, die sich nicht immer zufriedenstellend einlösen lässt (siehe 4.2). Im Unterschied dazu neigt Freiwilligentätigkeit zur „gemeinschaftlichen“ Seite (zur Unterscheidung zwischen Gesellschaft und Gemeinschaft immer noch grundlegend Tönnies 1979 [1887]). Affektive Bindungen an ein je als notwendig oder sogar existenziell angesehenes Ziel bestimmen ihren Zusammenhalt und Handlungsmodus. Diese Form schwebt im „internen Betrieb“ auch der „gesellschaftlichen“ Behörde Schulpflege als Ziel vor – „wir haben es glatt zusammen“. In einer Wahlbehörde, die politisch unterschiedliche Positionen in sich versammelt, ist dieses Ziel jedoch nur schwer erreichbar, so dass oft genug nur das Streben nach Konsensorientierung bleibt.

Freilich ist das „Markenzeichen“ Milizsystem in der, vor allem kommunalen, Verwaltung in den letzten Jahren besonders im Schulbereich in die Kritik geraten. Von Ausnahmen abgesehen, wird sie kaum je offen vorgetragen, schwingt jedoch untergründig mit. Die kommunale Schulbehörde scheint die Selbstverständlichkeit vertrauter Geltung einzubüssen. Hier lag ein auch Ausgangspunkt des Forschungsprojekts. Studien haben insofern einen einseitigen Zugang, da sie nicht

die Behörde „an sich“ untersuchen, sondern immer schon eine „Krisendiagnostik“ zugrundelegen: Rekrutierungsschwierigkeiten, Aufgabenlast, Motivationsdefizite, insgesamt beobachtbare Ermüdungsanzeichen in der Beteiligungsbereitschaft.

### 3. Zur Ideengrundlage des Milizsystems

Das Milizsystem als „herrschaftsfremde Selbstverwaltung“ (Geser 1987) verkörpert als „Zivilbehörde“ die Einheit, nicht Differenz, von Staat und Gesellschaft und beruht auf einem *republikanischen* Verständnis öffentlichen Engagements, das sich mit liberalen Leitorientierungen der Schweizer Gesellschaft reibt. Das Milizsystem ist anspruchsvoll, weil es Anforderungen an Partizipation stellt, die über Wählen und Abstimmen hinausgehen und *tätige* Beteiligung erfordert. Umgekehrt verleiht es den Bürger/innen Leistungsrechte: als *Eigentümer/innen* der Behörde können sie sie gleichzeitig selbst *betreiben*. In den Schulpflegen drückt sich die republikanische Idee darin aus, dass die Volksschule an die öffentliche Aufsicht der Bürger und später der Bürgerinnen rückgebunden wird und die Schule sich dadurch nicht verselbständigt.

Das Milizsystem ruht auf *republikanischen Tugenden*, die in einer *liberalen* Gesellschaft nicht, jedenfalls nicht in gebührendem Ausmass zu erwarten sind. Die republikanische Idee setzt, anders als der Liberalismus, nicht beim *Individuum* als Bezugspunkt politischen Handelns an; sie stellt vielmehr *kollektive* Bedürfnisse und Notwendigkeiten in den Vordergrund. Pocht der Liberalismus auf der *Freiheit von* - vom Staat, von der Bürokratie, von Regulierungen aller Art, so setzt ein Republikanismus auf die *Freiheit zu* tätiger Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten. Individuelle Wohlfahrt ist identisch mit öffentlicher Wohlfahrt, partizipatives Engagement unverzichtbarer Sollwert. Erst Beteiligung an öffentlichen Belangen schafft und verbürgt politische Freiheit. Streng formuliert Gottfried Keller das republikanische Ideal: „Aber wehe einem Jeden, der nicht sein Schicksal an dasjenige der öffentlichen Gemeinschaft bindet, denn er wird nicht nur keine Ruhe finden, sondern dazu noch allen innern Halt verlieren und der Mißachtung des Volkes preisgegeben sein ... Nein, es darf keine Privatleute mehr geben!“

Aus liberaler Sicht muss Gottfried Kellers Aussage als eine Art Tugendterror erscheinen. Liberales Denken geht vom Individuum und seinen Fähigkeiten aus. Staatlich verfasste Bindekräfte, die die Entfaltung dieser Potenziale behindern könnten, sind zu beseitigen; soziale Bindungen und Verpflichtungen sind individuellem Kosten-Nutzen-Kalkül anheimgestellt – aufgehoben in der sozialen Regelungsform des, auflösbaren, Vertrags. Nicht umsonst ist der Diskurs durch die „Erzählung“ zahlreicher Rücktritte von Schulpfleger/innen geprägt; immerhin knapp die Hälfte der Schulpfleger/innen dachte bereits an einen Rücktritt aus der Behörde während der Amtsperiode.

Der Liberalismus fürchtet die tendenziell totalen, sogar totalitären Ansprüche von Gesellschaft und Staat an die Bürger/innen. Seine Anthropologie verzichtet darauf, Bürger/innen in „neue Menschen“ zu verwandeln; sie sind vielmehr ein verstandesbegabtes „Volk von Teufeln“ (Kant, zit. nach Niessen 2001), deren individuelle Interessen institutionell so einzuhegen sind, z.B. durch eine Verfassung, dass am Ende doch ein gemeinwohlförderliches Ergebnis zu erwarten ist. Ist demnach Beteiligung im Republikanismus Bürger*pflicht*, betont der Liberalismus das Bürger*recht*, das auch Nichtbeteiligung umschliesst. Damit jedoch geht dem auf Beteiligung angewiesenen Milizsystem sein kollektiver Fluchtpunkt verloren. Im Blick auf Partizipationsbereitschaft ist der Liberalismus relativ anspruchslos; Partizipation ist vielmehr Ausdruck freien Wahlhandelns. Milizengagement erscheint als sozialmoralische Zumutung, im republikanischen Den-

ken hingegen als Ausdruck von Freiheit in Übereinstimmung von individuellen Interessenlagen mit dem Gemeinwohl. Im Gesellschaftsmodell der liberalen Optionenvielfalt ist „freudige“ Beteiligungsbereitschaft an den Schulbehörden somit nicht zu erwarten, sie bewegt sich vielmehr zwischen Freiwilligkeit und sozialer Verpflichtung, zwischen Lust und Last. Wahlhandeln beinhaltet, zwischen alternativen Arbeits- und Betätigungsformen abzuwägen: Freiwilligentätigkeit im Milizsystem gegenüber Erwerbsarbeit, „ungebundener“ Freiwilligenarbeit, die sich ihre vielfältigen Betätigungsfelder etwa in Vereinen selbst sucht und Eigenbetätigung wie z.B. ein Hobby.

Dazu kommt, dass die Existenz der Milizbehörde einer „unfreiwilligen Assoziation“ (Walzer 1999) entspricht, also nicht wählbar ist, soll diese Behördenform bewahrt werden und an seine Stelle nicht eine Bürokratie treten. Freiwilligkeit wird so zu einer *funktional* verstandenen Freiwilligkeit. In paradoxer Weise ist das Milizsystem als eine nicht freiwillige Organisationsform zu beschreiben, die jedoch auf der Freiwilligkeit der individuellen Teilnahme notwendig beruht. Die Bürgerinnen und Bürger können *und* müssen administrative Dienstleistungen selbst produzieren und *dürfen* sich nicht auf eine passive Publikumsrolle zurückziehen. Das Milizsystem schafft für die Bürgerinnen und Bürger *Beteiligungsgelegenheiten, -rechte und -pflichten*, die durch Teilnahmebereitschaft und -fähigkeit ausgefüllt werden müssen. Beteiligungsmöglichkeiten haben ihren Preis in unfreiwilligen Verpflichtungen.

Eine Gesellschaft, die sich weitgehend an liberalen Werten orientiert, hat mit dem Milizsystem ein republikanisches Erbe angetreten, das gerade nicht auf den sparsamen liberalen Partizipationsanforderungen beruht. Liberales Gesellschaftsverständnis kommt dem *Milizsystem* nicht entgegen; in gewisser Weise unterminiert es sogar, unbeabsichtigt zwar, seine Grundlagen. Es besteht eine Diskrepanz zwischen der institutionellen Verankerung des Milizsystems als kommunales Behördensystem und seiner entsprechenden Verankerung in den Motivationsbeständen der Bürger/innen, so dass die Idee mit den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen und ihren Werten nicht mehr umstandslos übereinstimmt. In der ungleichzeitigen Koexistenz dominanter Leitwerte mit institutionellen Erfordernissen sind denn auch die in der Untersuchung festgestellten Hauptgründe für Motivations- und Rekrutierungsprobleme zu suchen.

Republikanische Beteiligungspflichten sind jedoch mit liberaler Optionenvielfalt zu verrechnen. Was im einen Fall unter der moralischen Überschrift: Erosion bürgerlichen Engagements als Niedergang beschrieben wird, kann auch als Fortschritt gedeutet werden. Wer wollte schon auf die Möglichkeiten verzichten, die *Individualisierung* und *Pluralisierung* von Milieus, Werten, Bindungen, Traditionen, Handlungsmöglichkeiten mit sich bringen? Wenn schon eine normative Position bezogen wird, geht es um einen Ausgleich zwischen bürgerlichen Rechten und Pflichten, um eine Bilanz von Optionen und Ligaturen (Dahrendorf 1979). Liberale Freisetzungsprozesse erfassen indes auch sozialmoralische Dispositionen. Sie verschwinden deswegen nicht, wie die eher kulturpessimistisch Lesart annimmt – unter dem „Effizienzgeleier ... zerbröselte ... die einstige Miliz-Schweiz ... den damit verbundenen Gemeinschaftssinn“ (Bärfuss/Heller/Imhof 2005). Sie werden jedoch aus- und umgedeutet, disponibel, veränderbar, wählbar und können sich zum „bowling alone“-Syndrom (Putnam 1995) auswachsen. Ständische, an „Gemeinschaft“ gebundene Prinzipien wie Ehrenamt und Dienstpflicht wurden in der Moderne durch Beruf, Amt, Leistung und Verdienst ersetzt. Erst hier entwickelt sich die Chance der *freiwilligen* Betätigung. Das republikanische *Pflichtmodell* verwandelt sich in ein liberales *Optionenmodell* freien Wahlhandelns - für oder gegen tätige Beteiligung. In dieser Perspektive ist Freiwilligentätigkeit eine moderne Entwicklung. Sie muss sich indes nicht bzw. nicht nur am eigenen Nutzenkalkül orien-

tieren; sie kann sich auch auf kollektive Belange wie die Schulpflegetätigkeit erstrecken. Republikanische Werte anzunehmen, hiesse, sie einer „fremden“ Lebenswelt und -wirklichkeit aufzupropfen. Entsprechend vorsichtig fällt denn auch eine Passage aus der Ansprache des Schweizer Bundespräsidenten Moritz Leuenberger zum 1. August 2006 aus. „Verantwortung für die Gemeinschaft zu übernehmen, ist etwas, was viele Leute zufrieden und glücklich macht.... Für andere da sein zu dürfen, ... sich in der direkten Demokratie politisch einzubringen, mitzumachen, kann uns innerlich erfüllen und uns auch glücklich machen“. Er knüpft damit unter den modernen Bedingungen der Optionsvielfalt an die ältere republikanische Tradition an; anders als in der „radikalen“ Version von Gottfried Keller wird dieser Glückszustand allerdings mit einer „kann“-Formel liberal relativiert.

#### 4. Forschungsbefunde

##### 4.1 Idealistische Motive

Erst unter modernen Bedingungen kann die Sinnfrage von Freiwilligentätigkeit, im Vergleich mit Erwerbsarbeit bzw. anderen Tätigkeitsformen, gestellt werden. Ihre Sinnhaftigkeit findet sie in selbstbestimmter, in der Wirkung oftmals gemeinwohlförderlicher, Tätigkeit und nicht in Erwerbs- und Karriereaussichten, ohne deshalb Eigennutz auszuschliessen. Zwar finden sich in der Selbstbeschreibung der Mitglieder der Behörde kritische Bemerkungen zu ihrem Ansehen, den Arbeitsbedingungen, der Entschädigung „für Gotteslohn“ u.ä.<sup>2</sup> Auch wird berichtet, dass sich die Schulpflege zunehmend zu einer „Frauenbehörde“ verwandelt. Die quantitativen Befunde<sup>3</sup> stützen diese Behauptung jedoch nicht. Zwar trifft zu, dass mehr Frauen Mitglieder der Schulpflege sind als Männer; das Verhältnis von 57,7% Frauen und 42,3% Männer bestätigt jedoch nicht die These von einer „Hausfrauisierung“ der Behörde.

Die Tätigkeit gilt jedoch umgekehrt auch als „spannend“; ihre lebensweltliche Kommunikations- und Handlungsform verschafft Erfahrungen mit Menschen; man kann sich für die Kinder betätigen; und in republikanischer „Gesinnung“ kann man der „Gemeinde etwas zurückzugeben“. Freiwilligentätigkeit in Schulbehörden ist für die Beteiligten immer noch geeignet, sozialmoralische Bereitschaften und Fähigkeiten auszuleben resp. zu wecken, auch wenn ein mit Freiwilligentätigkeit oftmals verbundener Sinnüberschuss sich empirisch nicht durchweg einstellt (siehe 4.2).

Die befragten Schulpfleger/innen sollten die persönliche Bedeutung verschiedener Gründe für die Entscheidung, in der Schulpflege tätig zu werden, einstufen. Die stärkste Zustimmung (von

---

<sup>2</sup> Die qualitative Untersuchung beruht auf 42 Interviews mit Schulpflegemitarbeitern und Schulpräsident/innen, mit Vertreter/innen der politischen Parteien als den massgeblichen Rekrutierungseinheiten, mit Personen aus Schulsekretariaten sowie Informationsgesprächen mit Kenner/innen der Behörde. Unmittelbare Informationen wurden ferner durch den Besuch einiger Veranstaltungen gewonnen, in denen die Schulpflege Thema war. Daneben wurden verfügbare Dokumente ebenso eingearbeitet wie Presseartikel als Informationsquelle genutzt.

<sup>3</sup> Die quantitative Erhebung richtete sich an alle Schulpfleger/innen in den Gemeinden des Kantons Zürich. Einstellungen, Motive, Erfahrungen und Bewertungen der Schulpfleger/innen wurden mit Hilfe eines umfangreichen Befragungsinstruments erhoben. Da die genaue Anzahl aller Mitglieder der einzelnen Schulbehörden auf kantonaler Ebene nicht bekannt war, ist die Bestimmung des Rücklaufs mit Unsicherheit behaftet. 1321 Personen nahmen an der Erhebung teil (Befragungszeitraum: Januar/Februar 2005); bei geschätzten 2265 Mitgliedern der Zürcher Schulbehörden entspricht dies einer erfreulichen Rücklaufquote von 58%.

rund 80% der Schulpfleger/innen) fand, neben dem Interesse an den konkreten Aufgaben, der Wunsch danach, Einfluss zu nehmen, sich nützlich zu machen und etwas bewirken zu wollen. Verschiedene Motivationsfacetten liessen sich zu zwei Dimensionen verdichten: „persönliche Nutzenerwartungen“ und eine auf gesellschaftliche Mitgestaltung und Einflussnahme ausgerichtete „Gestaltungsmotivation“. Während die „Gestaltungsmotivation“ sowohl von Erwerbstätigen als auch von nicht erwerbstätigen Personen gleichermaßen als bedeutsam eingeschätzt wird, ist die Schulpflege-Tätigkeit besonders für nicht oder reduziert erwerbstätige Personen (und diese sind bei der Schulpflege deutlich überwiegend Frauen) mit persönlichen Nutzenerwartungen verbunden: Die Arbeit in der Schulpflege soll Spass machen, einen Ausgleich zu anderen Lebenstätigkeiten und sinnvolle Aufgaben bieten (s. Abb. 1).

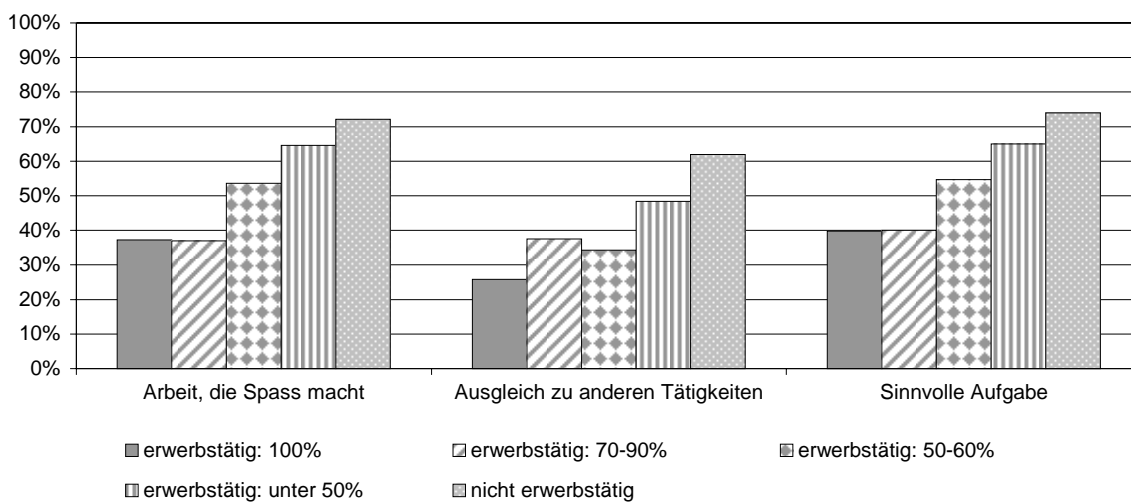
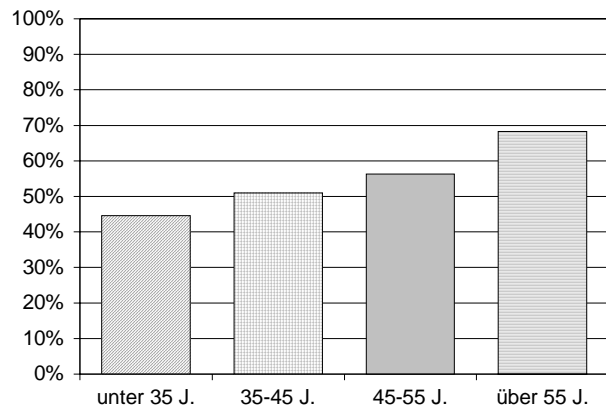


Abb. 1: Anteil der Befragten, die den jeweiligen Grund für wichtig oder eher wichtig halten; differenziert nach dem Grad der Erwerbstätigkeit. Nicht erwerbstätig: n = 321; erwerbstätig, unter 50%: n = 248; erwerbstätig, 50-60%: n = 142; erwerbstätig, 70-90%: n = 112; erwerbstätig, 100%: n = 463.

Der Aspekt, die Zukunft der nachfolgenden Generation mitgestalten zu wollen, gewinnt besonders bei älteren Schulpfleger/innen an Bedeutung (s. Abb. 2, nächste Seite); darin mögen sich sowohl individuelle Entwicklungsaufgaben – der Entwicklungspsychologe Erikson (1973) benennt „Generativität vs. Stagnation“ als eine Herausforderung des mittleren und späteren Erwachsenenalters – als auch Besonderheiten älterer Kohorten, also gesellschaftlicher Wandel, spiegeln.



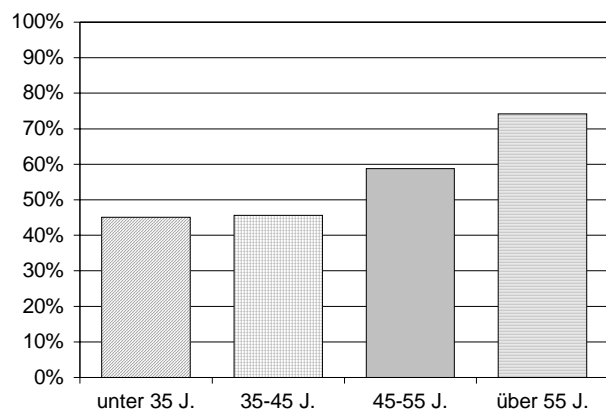
Abb. 2: Anteil der Befragten, die es für wichtig oder eher wichtig halten, mit den eigenen Erfahrungen die Zukunft der nächsten Generation mitgestalten zu können. Unter 35 Jahre: n = 74; 35-45 Jahre: n = 565; 45-55 Jahre: n = 506; über 55 Jahre: n = 164.



Die empirische Untersuchung hat noch einen in diesem Zusammenhang bemerkenswerten Befund erbracht. Der Prozess „liberalen Wandels“ ist noch nicht abgeschlossen. Das legt eine weiter zu erforschende Vermutung nahe, dass nämlich in älteren Bürger/innen noch eher „Reste“ republikanischer Verpflichtung inkorporiert sind. Indes kann damit nicht die Frage beantwortet werden, ob republikanische Werte mit ihren Träger/innen aussterben, oder ob mit zunehmendem Alter Pflichtnormen an Bedeutung gewinnen.

Hinsichtlich der Motivationsfacetten konnten unterschiedliche Gewichtungen bei den älteren Schulpfleger/innen festgestellt werden; ähnliche Besonderheiten finden sich auch, wenn man die relevante Ergebnisgrößen betrachtet: Ältere Personen sind sowohl insgesamt zufriedener mit ihrer Miliztätigkeit, sie sind stärker an den Aufgaben interessiert und ihre Identifikation mit der Schulpflege ist ausgeprägter. Bemerkenswert ist diesbezüglich die Position, welche die Schulpfleger/innen in der Frage nach der Zukunft der Miliztätigkeit Schulpflege einnehmen (Abb. 3). Während nur rund 45% der Personen bis 45 Jahre für einen Erhalt der Schulpflegertätigkeit im Milizsystem plädieren, votieren die 45-55-Jährigen bereits zu knapp 60% für eine Fortführung der gegenwärtigen Praxis, bei den Über-55-Jährigen sind es sogar beachtliche 74%.

Abb. 3: Zustimmung zum „Erhalt“ der Arbeit in der Schulpflege als Miliztätigkeit, differenziert nach Altersgruppen.



#### 4.2 Aktuelle Ansprüche an die Miliztätigkeit in Schulpflegen

Der Milizstaat kann nicht von Ideen und einer sie tragenden sozialmoralischen Disposition allein leben. Seine Existenz und sein Funktionieren hängen sehr konkret an weiteren, nicht zuletzt materiellen bzw. „handfesten“ Voraussetzungen, die sich historisch wandeln und in einem diskursiven Wechselspiel wieder auf die Leitwerte und -normen der Gesellschaft zurückwirken.

Beschreiben die ideellen Grundlagen eher die Bedingungen, unter den sich eine Bereitschaft zum tätigen Engagement ausbilden kann, so verweisen materielle Faktoren auf die Fähigkeiten zu solchem Engagement.

Dabei hat die liberale Ordnung mit einem grundlegenden Problem zu kämpfen. Freiwilligentätigkeit aus individuellem Kalkül entspricht einer sozialen Dilemmasituation: Wenn andere sich engagieren, brauche ich es nicht zu tun – mit der Folge, dass sich niemand engagiert, obwohl ein kollektiv besseres Ergebnis entstünde, wenn die Kosten der Beteiligung nicht bei einigen wenigen hängenblieben, sondern sich auf viele Schultern verteilen. Die Beteiligung an der Behörde wird jedoch in ihren *kollektiven* Vorteilen weniger wahrgenommen, vielmehr mit *individuellen* Kosten verrechnet. *Kollektiven Vorteilen* scheinen nicht ausreichend *individuelle Vorteile* gegenüberzustehen. Der Milizstaat und seine Anforderungen setzen (im Augenblick wenigstens) mühsamer einen Kreislauf in Gang, der Motivlagen ausbildet, die wieder die Institution wie selbstverständlich tragen und ständig regenerieren. Deshalb verwundert kaum, dass als Gegenmittel gegen eine Ermüdung intrinsischer Motivlagen, etwas um der Sache selbst Willen zu tun, im liberalen Denkmodell angesiedelte institutionelle, eher ökonomisch ausgerichtete Anreizstrukturen diskutiert werden. Die Entschädigungsfrage kommt dabei ebenso zur Sprache wie steuerliche Besserstellungen, Anrechnungen der Miliztätigkeit auf die sozialen Sicherungssysteme, die betriebliche Freistellungspraxis, zeitliche Entlastungen der Behördenmitglieder, bessere zeitliche Freistellungen durch den Arbeitgeber, Zertifizierung der Behördentätigkeit u.ä.

Was die inhaltliche Aufwertung der Schulpflege-Tätigkeiten als Weg zur Stärkung intrinsischer Motivlagen betrifft, so lässt sich diese Option aufgrund der Ergebnisse der quantitativen Erhebung sogar als eine Forderung formulieren. Sowohl die Bewertung verschiedener Tätigkeitsmerkmale, welche den Erhalt bzw. Aufbau intrinsischer Arbeitsmotivation fördern, als auch der direkte Vergleich zwischen Miliztätigkeit und anderen Lebenstätigkeiten weisen auf deutliche Defizite hinsichtlich des Gestaltungs- und auch des Entscheidungsspielraums hin.<sup>4</sup> Arbeitsfreude, Sinn und Flow lassen sich leichter in der Erwerbsarbeit erleben als in der Schulpflege (s. Abb. 4); dass die Erwerbsarbeit diesen Vergleich nicht immer „gewinnen“ muss, zeigen Befunde aus der Forschung zur Freiwilligenarbeit.

---

<sup>4</sup> Wehner, Mieg und Güntert (2006) stellen die arbeits- und organisationspsychologische Perspektive auf Freiwilligentätigkeiten vor.

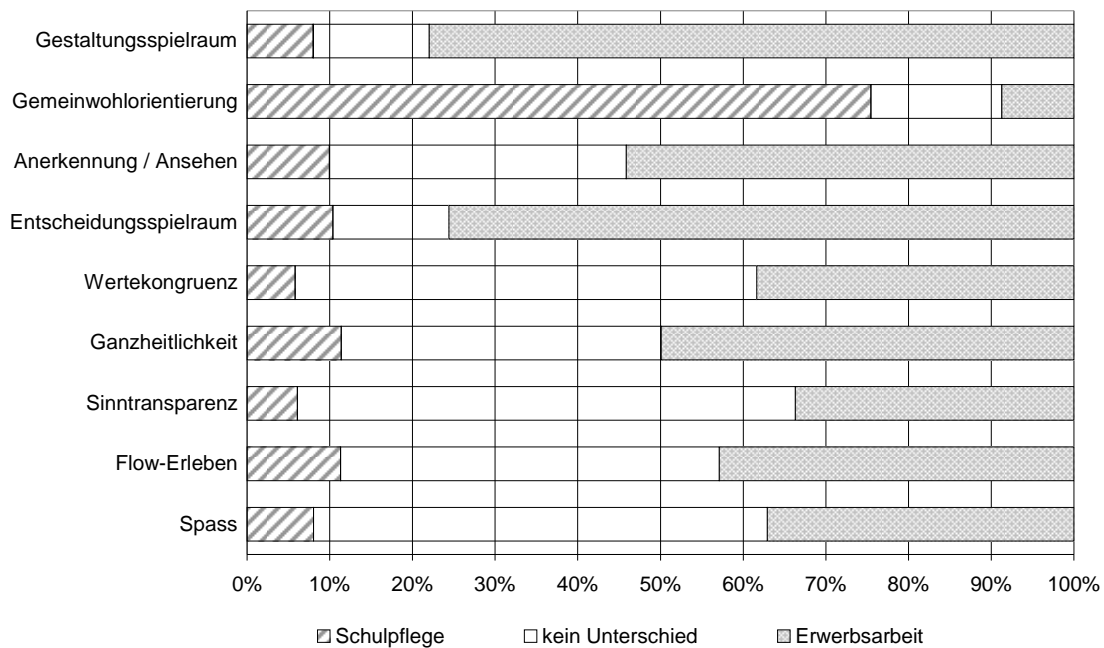


Abb. 4: Vergleich der Schulpflege-Tätigkeit mit 100%-Erwerbstätigkeit; die Befragten (n = 463) ordneten die verschiedenen Aspekte (lediglich eine Auswahl ist hier abgebildet) entweder ihrer Schulpflege-tätigkeit oder der Erwerbstätigkeit zu, als dritte Möglichkeit konnte „es besteht kein Unterschied“ angekreuzt werden.

Die *individuellen Vorteile* könnten in einer reichhaltigeren – um Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume bereicherten – Tätigkeit bestehen, damit das Tätigsein in der Schulpflege etwas weniger vom Erfüllen einer administrativen Notwendigkeit, sondern stärker von der Freiheit politischen Handelns – jenseits des Notwendigen und des Nützlichen (Arendt, 1967) – gefärbt sein kann. Konkreteren, „berechenbareren“ individuellen Vorteilen stimmen die befragten Schulpfleger/innen jedoch häufiger zu: Etwa drei Viertel fordern eine bessere zeitliche Freistellung durch den Arbeitgeber oder eine bessere Anerkennung der Milztätigkeit im beruflichen Umfeld; monetäre Verbesserungen (direkte finanzielle Entschädigung bzw. Rentenwirksamkeit) finden bei zwei Dritteln der Befragten Zustimmung (und hier besonders bei SP- und CVP-Mitgliedern). Auf solche Faktoren müssen sich auch unmittelbar wirksame politische Massnahmen beschränken, wobei die Lösungsmöglichkeiten durch finanzielle und teilweise auch rechtliche Restriktionen begrenzt sind.

#### 4.3 Politische Veränderungsdynamik

Probleme in den Schulpflegen sind zusätzlich auch durch politische Aktivitäten ausgelöst. Im Zuge der Zürcher Volksschulreform steigen bzw. verändern sich die Anforderungen an die Behörde. Ihre „weichen“, nicht ausschliesslich zweckgebundenen, sondern auf amtlicher Autorität, Vertrauen und impliziten Wissen aufbauenden Vermittlungsleistungen, gepaart mit sozialer Kontrolle, werden mehr und mehr durch „harte“, zweckrationale, administrative Aufgaben mindestens ergänzt. Das, was gemeinhin als Wissensgesellschaft bezeichnet wird, erfasst in seiner konkreten Ausprägung als Professionalisierung auch die Schulpflegen. Diese Entwicklung berührt unmittelbar die Milizbehörde als bürgerschaftliche Laienbehörde und den Stellenwert von

Laienwissen. Was Max Weber als Alternative zwischen „Bureaucratisierung“ und „Dilettantismus“ beschrieben hat, erfasst die Laienbehörden mit Macht. Qualifikation und Fachwissen der Behördenmitglieder gewinnen als Voraussetzungen der Wählbarkeit an Bedeutung und erschweren die Aufgabe, überhaupt Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Nicht mehr nur die *Teilnahmebereitschaft*, sondern auch die *Teilnahmefähigkeit* rückt in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die instrumentelle Leistungsfähigkeit der Schule und in ihrem Sog auch der Behörden überdeckt die Frage nach der „älteren“ öffentlichen Aufsicht der Schule durch eine Bürgerbehörde.

Worin diese Fähigkeiten nach Ansicht der Schulpfleger/innen bestehen, lässt sich aufgrund der quantitativen Erhebung bestimmen: In erster Linie sind es allgemeine Voraussetzungen wie zeitliche Flexibilität und breite soziale und Selbstkompetenzen (Umgang mit anderen Menschen, Einsatzbereitschaft und Belastbarkeit); sprachliches Ausdrucksvermögen sowie eine gute Bildung werden deutlich wichtiger eingestuft als ressort-spezifische Kenntnisse. Nur 4% der Befragten sehen einen hohen Bekanntheitsgrad in der Gemeinde als bedeutsam an.

Angesichts der Veränderungen der Schule könnte es indes sein, dass sich das Rekrutierungsproblem in Zukunft anders stellt. Denn die Schulbehörde ist in einen Prozess hineingezogen, der sich mit den Begriffen *Verfachlichung* und *Professionalisierung* beschreiben lässt. In dem Augenblick, in dem die *Schule* *verfachlicht* wird, verliert ihre Behörde entweder den legitimatorischen Anschluss oder sie unternimmt Anstrengungen, in diesem Prozess mitzuhalten. Das Milizsystem im Schulsektor sieht sich mit der Professionalisierung als „Notwendigkeit eines Ärgernisses“ (Borchert 2003) konfrontiert. Die Schulpflege muss jetzt Organisations- und Managementleistungen anbieten, Strukturbildung vorantreiben, Leitbilder erarbeiten, systematisch die Mitarbeiter/innen beurteilen (MAB) – bisher unbekannte Tätigkeiten.

Interessant sind in diesem Zusammenhang die Einschätzungen der Schulpfleger/innen selbst zum gesellschaftlichen Potenzial der Institution, für die sie tätig sind. Die deutlichste Zustimmung finden Aussagen, die auf die konkreten Aufgaben der Schulpfleger/innen bezogen sind – die Qualität des Unterrichts sicherstellen, bei Schwierigkeiten vermitteln, die Schule mitgestalten. Aussagen hingegen, die grundlegender eine gesellschaftliche Dimension der Miliztätigkeit ansprechen (z. B. Ermöglichung eines Beitrags von Laien, Bürgeraufsicht), stehen lediglich in zweiter Reihe, was das Potenzial der Schulpflege betrifft. Auffallend sind Unterschiede zwischen den Altersgruppen hinsichtlich einer breiteren gesellschaftlichen Bedeutung der Miliztätigkeit Schulpflege (s. Abb. 5): Gerade von älteren Schulpfleger/innen wird dieses Potenzial (noch) gesehen.

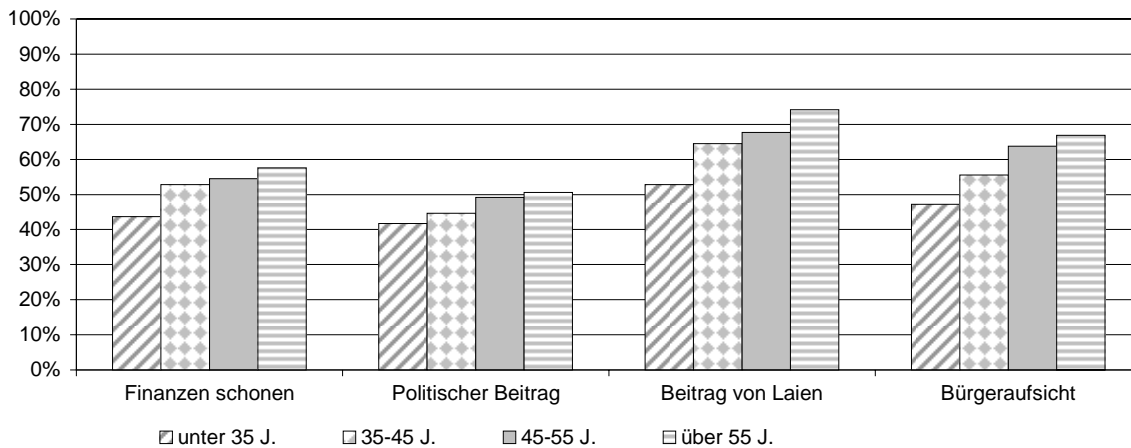


Abb. 5: Einschätzung des Potenzials der Schulpflegetätigkeit in Abhängigkeit vom Alter; Anteil der Personen, die den jeweiligen Aussagen eher oder voll und ganz zustimmten. Unter 35 Jahre: n = 74; 35-45 Jahre: n = 568; 45-55 Jahre: n = 509; über 55 Jahre: n = 164.

Möglicherweise beobachten wir als Zeitzeugen die Schulpflege sogar an einem Scheideweg: Entweder gelingt es ihr, sich zu einer effizienten Milizbehörde zu wandeln, um dem Schicksal einer „erfolgreich scheiternden Organisation“ zu entgehen, deren Fortbestand zwar weiterhin gesichert ist, während die tatsächlichen Leistungen an anderer Stelle angeboten werden (z.B. Schulleitung, Schulsekretariat). Die Schulpflege gilt zwar nach wie vor nicht nur als wichtig, sondern als geradezu unverzichtbar. Eine vollamtliche „Verberuflichung“ des Milizamtes zur an Managementkonzepten ausgerichteten Führungsbehörde der Schule wird jedoch entweder als Entwicklungslinie gesehen oder zumindest recht gelassen als Möglichkeit diskutiert. Oder es prolongiert sich im Kanton Zürich eine gegenüber anderen westlichen Ländern gegenläufige Entwicklung: Während dort der zivilgesellschaftliche Sektor betont wird, könnte es hier zu einem administrativen Formwandel kommen, zur allmählichen Verwandlung der milizförmigen Schulbehörde in eine bürokratische Organisation – ohne von jemandem ausdrücklich beabsichtigt zu sein. Anzeichen dazu lassen sich erkennen, wenn die Behörde im Kontext einer neuen evaluationsbasierten Governance-Architektur der Schule in eine strategische Dienstleistungsorganisation transformiert werden soll, oder wenn das Schulpräsidium in ein bezahltes Voll- oder Halbamt umgewandelt wird. Deshalb hat das Thema mehr als „technische“ Bedeutung, weil auch der Ort und der Umfang von Behördentätigkeit das anfangs angesprochene Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft bestimmt.

## 5. Fazit

Bei aller eingangs erwähnten Krisendiagnostik wäre ein Abgesang auf die Milizbehörde Schulpflege wohl eher verfrüht. Denn es bleibt bemerkenswert, dass allem sozialen Wandel zum Trotz, in dessen Verlauf das normative Fundament geteilter Werte und Normen gebröckelt sein mag, doch noch das Mass an Sozialkapital verfügbar ist, um die Amtspositionen in den Schulpflegen zu besetzen. Auch wenn eine republikanische Wiederbelebung im kommunitaristischen Gewand zweifelhaft erscheint, könnte die Ausstattung mit Sozialvermögen, das nicht durch Geld zu ersetzen ist, unterschätzt werden. Liberalem Denken würde es sogar entsprechen, wenn die

Schulpflegen sich nicht nur fremdbestimmt treiben liessen, sondern die Geschicke in die eigenen Hände nahmen, indem die Behörde ihre Zukunft zum Thema macht.

## 6. Literatur

Arendt, Hannah: Vita activa oder vom tätigen Leben. München 1967

Bärfuss, Lukas – Heller, Martin – Imhof, Kurt: Routenplaner für eine neue Schweiz. In: Das Magazin, 25/2005

Borchert, Jens: Die Professionalisierung des Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses. Frankfurt a.M. – New York 2003

Dahrendorf, Ralf: Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie. Frankfurt a.M. 1979

Erikson, Erik H.: Identität und Lebenszyklus. Frankfurt a.M. 1973

Geser, Hans: Historische und aktuelle Aspekte nebenamtlicher Politik und Verwaltung in Schweizer Gemeinden. In: Geser, Hans – Farago, Peter – Fluder, Robert – Gräub, Ernst: Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung. Vergleichende Untersuchungen in 223 deutschschweizer Gemeinden. Bern – Stuttgart 1987, S. 16 – 33

Keller, Gottfried: Am Abend des 1<sup>ten</sup> Mai 1948 (zzgl. 2<sup>t</sup> und 3. Mai) In: ders.: Aufsätze, Dramen, Tagebücher. Hg. Dominik Müller. Frankfurt a.M. 1996, S. 682 – 688

Niesen, Peter: Volk-von-Teufeln-Republikanismus. Zur Frage nach den moralischen Ressourcen der liberalen Demokratie. In: Wingert, Lutz – Günther, Klaus (Hg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas. Frankfurt a.M. 2001, S. 568 – 604

Putnam, Robert D.: Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: Journal of Democracy, 6/1995, S. 65 – 78

SGG 2005: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft: Anfangsseite der Homepage ([www.sgg-ssup.ch/home.html](http://www.sgg-ssup.ch/home.html))

Tönnies, Ferdinand: Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie. Darmstadt 1979 (zuerst 1887)

Walzer, Michael: Unfreiwillige Assoziation. In: Ders.: Vernunft, Politik und Leidenschaft. Defizite liberaler Theorie. Frankfurt a.M. 1999, S. 11 – 38

Wehner, Theo – Miege, Harald A. – Güntert, Stefan T.: Frei-gemeinnützige Arbeit – Einschätzungen und Befunde aus arbeits- und organisationspsychologischer Perspektive. In: Mühlpfordt, Susann – Richter, Peter (Hg.): Ehrenamt und Erwerbsarbeit. München 2006, S. 19 – 39