

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

**Band:** 23 (1983)

**Artikel:** Überlebenschancen und Leistungsgrenzen nicht-beruflicher Rollenstrukturen in der modernen Politik

**Autor:** Geser, Hans

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172335>

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 07.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# ÜBERLEBENSCHANCEN UND LEISTUNGSGRENZEN NICHT-BERUFLICHER ROLLENSTRUKTUREN IN DER MODERNEN POLITIK

von Hans Geser

*Berufsmässige und milizmässige Rollenstrukturen müssen als zwei gleichberechtigte, in funktionaler Hinsicht ausgesprochen komplementäre Formen sozialer Arbeitsteilung betrachtet werden, deren Bedeutung in der modernen Politik (wie auch in der aktuellen Gesellschaft ganz allgemein) gleichläufig zunimmt.*

*Hinsichtlich der Funktionen und Konsequenzen nicht-beruflicher Politik und Verwaltung lassen sich einige spezifische, auf Gemeindeebene besonders gut überprüfbare Hypothesen deduzieren. Diese beziehen sich insbesondere auf*

- *Vorteile, die mit der Reversibilität der Rollenzuweisung und der Extensität der Rekrutierungsfelder zusammenhängen,*
- *Nachteile, die aus einer höheren „Autozentrität“ und verringerten Kooperationsbereitschaft heraus entstehen.*

*Les structures de rôle dans la profession et dans l'encadrement de systèmes de type milicien doivent être considérées comme deux formes sociales de division du travail, à la fois égales en droit et fort complémentaires dans le cadre fonctionnel. Leur signification ne cesse d'augmenter dans la politique moderne (ainsi que dans la société actuelle en général).*

*Quant aux fonctions et aux conséquences d'une politique et d'une administration de type non-professionnelles, on peut en déduire quelques hypothèses concernant notamment*

- *des avantages liés à la réversibilité d'attribution du rôle et à l'extensibilité du champ de recrutement;*
  - *des désavantages, naissant d'attitudes autocentriques et d'une coopérativité diminuée.*
- Ces hypothèses peuvent être vérifiées surtout sur le plan communal.*

## I. „Berufsmässige“ und „milizmässige“ Rollendifferenzierung als komplementäre Trends der gesellschaftlichen Evolution

Ohne Zweifel lassen sich unzählige Illustrationsbeispiele für die infolge häufiger Wiederholung geradezu trivial anmutende These finden, dass im Laufe der historischen Gesellschaftsentwicklung immer mehr *berufsmässig* ausgeübte Tätigkeitsfelder entstehen: indem die entsprechenden Aufgaben aus ihrer diffusen Einbindung in familiär-lebensgemeinschaftliche Strukturen herausgenommen, speziellen Institutionen zugeordnet und dort von speziell dafür qualifizierten und für ihre Arbeit regelmässig honorierten Individuen ausgeführt werden.

Auch die noch weitergehende These, dass ein irreversibel voranschreitender und sich immer konsequenter auf alle Lebensbereiche ausbreitender „Verberuflichungsprozess“ im Gange sei, scheint auf den ersten Blick gute theoretische Argumente für sich zu haben: etwa die Überlegungen, dass

- der steigende *qualitative* Bedarf nach zuverlässig ausgeübten, komplexen und qualifikatorisch hochstehenden Rollentätigkeiten es immer mehr *nötwendig* mache,
- die *quantitative* Expansion der Leistungsnachfragen und Absatzmärkte (als Voraussetzung für regelmässige Arbeitsauslastung und finanzielle Einkommensbeschaffung) immer mehr die *Möglichkeit* biete,

von nebenbei ausgeübten Subsidiärrollen zu vollberuflichen Arbeitsrollen überzuwechseln.<sup>1</sup>

Eine derart simplifizierte, auch für den politischen Funktionsbereich einen unaufhaltsamen Verberuflichungstrend voraussagende Sichtweise steht allerdings im Widerspruch

- zum *empirischen* Befund, dass auch in modernen Gesellschaften in vielen Sektoren neben- und ehrenamtlich ausgeübte („milizmässige“) Rollenstrukturen erhalten geblieben sind, ja im Vergleich zu früher quantitativ wie qualitativ an Bedeutung zugenommen haben;
- zur *theoretischen* Überlegung, dass Prozesse der Verberuflichung infolge der für sie typischen engen Koppelung zwischen Rolle und Persönlichkeit an spezifische Voraussetzungen gebunden sind und spezifische Auswirkungen haben, die mit der Komplexität und Dynamik moderner Gesellschaften im allgemeinen und mit der besonders dramatisch zunehmenden Kompliziertheit und Turbulenz *politischer* Handlungsfelder im besonderen sich als teilweise inkompatibel erweisen.

1 Vgl. dazu z. B. Th. Luckmann/W. M. Sprondel, *Berufssoziologie*, Köln 1972, S. 14.

Rein *empirisch* betrachtet werden die Grenzen der Verberuflichung beispielsweise darin sichtbar, dass

1. die *gesellschaftlichen Eliten* zumindest bis ins 18. Jahrhundert hinein einen Zustand des „polyvalenten Dilettantismus“ (im Sinne einer generalisierten Kompetenz ihrer Mitglieder für beliebig austauschbare politisch-militärische wie auch ökonomische und kulturelle Führungsaufgaben) aufrechterhielten, der auch heute noch (am besten wohl beim englischen „Establishment“) insofern erhalten geblieben ist, als horizontale Rollenzirkulationen und interinstitutionelle Rollenkumulationen auf höchsten Führungsrägen nach wie vor sehr üblich sind;
2. im *militärischen* Bereich ein vom hochqualifizierten mittelalterlichen Rittersmann über den Berufssöldner bis zum modernen „Milizsoldaten“ voranschreitender Entberuflichungsprozess festgestellt werden kann, der einerseits mit den Entqualifizierungswirkungen moderner Handfeuerwaffen und andererseits mit dem zunehmenden Interesse moderner Staaten an einer möglichst extensiven Mobilisierung ihrer wehrfähigen Bevölkerung erklärbar ist;<sup>2</sup>
3. im *religiösen* Bereich die von der katholischen Kirche so konsequent verwirklichte Professionalisierung des Priestertums seit der Reformation immer wieder von verschiedensten christlichen Gruppierungen in Frage gestellt worden ist, die auf der vollen religiösen Qualifiziertheit jedes beliebigen Einzelindividuums insistieren;
4. im Bereich der *familiären Haushaltführung und Kinderfrüherziehung* frühere Vollberufe (wie z. B. Diener, Mägde, Hauslehrer) fast völlig verschwunden und durch rein „milizmässige“ Rollenverteilungen (unter den engsten Familienmitgliedern) ersetzt worden sind;
5. durch das ungeheure Anwachsen *assoziativer Vereinigungen* (auf lokaler, nationaler und neuerdings immer mehr auch internationaler Ebene) in grösstem Masse nichtberufliche Rollen geschaffen wurden, für die es in traditionellen Gesellschaften keine Äquivalente gab;
6. im *politischen* Sektor schliesslich die Überlebensfähigkeit nebenberuflicher Rollen wohl am überzeugendsten sichtbar ist: indem nämlich
  - moderne Staaten die Basisrolle des „*Staatsbürgers*“ unübertrefflich milizartig (d. h. als qualifikatorisch voraussetzungslos und kompatibel mit beliebigen andern Rollen) definieren,
  - selbst in grösseren hochentwickelten Ländern hohe Resistenzen bestehen, die Rolle des *Parlamentsabgeordneten* voll zu professionalisieren oder das Rekrutierungsfeld für *Regierungsmitglieder* auf berufsmässige Karrierepolitiker einzuschränken;

<sup>2</sup> M. D. Feld, *The Structure of Violence*, Beverly Hills/London 1977, S. 20.

- gerade in grösseren und komplexeren städtischen Gemeinden die politischen Prozesse entscheidend durch „*informelle Eliten*“ mitgestaltet werden: sei es, weil die Entscheidungsprozesse infolge ihrer Komplexität und Einmaligkeit nicht innerhalb des formal zuständigen politisch-administrativen Apparats gehalten werden können<sup>3</sup>, sei es, weil für milizartige Beratungs- und Behördenorgane ein grösseres Feld qualifizierter Personen verfügbar ist.<sup>4</sup>

Die offensichtlich weit verbreitete Überlebens-, ja erfolgreiche Expansionsfähigkeit nicht-beruflicher Rollen in der modernen Gesellschaft verbietet es zum vornherein, in milizartig-amateurhaft betriebener Politik ein bedauerliches Relikt aus überlebten traditionellen Gesellschaftsformen zu erblicken, und etwa den in der Schweiz besonders häufigen kleineren kommunalen und kantonalen Gemeinwesen nur schon deshalb eine problematische Zukunft zu prophezeien, weil sie sich aus Knappheit an Personal, Finanzen oder Arbeit keine professionalisierten Behördevertreter leisten können (bzw. wollen).

Vielmehr muss sich der Soziologe um ein theoretisches Verständnis dieser universell verbreiteten Erscheinungen bemühen, indem er nachweist, dass

1. berufliche und milizartige Rollenstrukturen zwei gleichberechtigte, teilweise substituierbare, vor allem aber *zueinander komplementäre Ausformungen struktureller Differenzierung* darstellen, die beide ihre je spezifischen funktionalen Eigenschaften (und deshalb: ihre je eigenen Entstehungsbedingungen und Auswirkungen) haben;
2. in der öffentlich-staatlichen Sphäre moderner Gesellschaften Bedingungen vorherrschen, die zumindest im engeren Sektor eigentlich „politischer“ (anstatt administrativer oder betrieblich-technischer) Rollen der Verberuflichkeit enge Grenzen setzen: was keineswegs ausschliesst, auch kritisch nach den Leistungsgrenzen, Risiken und disfunktionalen Auswirkungen dilettantisch betriebener Politik zu fragen und dadurch über die Vor- und Nachteile beider Rollentypen (für die Bewältigung aktuell anstehender Politik) ein umfassendes Gesamtbild zu gewinnen.

3 E. A. T. Barth/S. D. Johnson, „Community Power and a Typology of Social Issues“, *Social Forces* 37, 1959, S. 29–32).

4 O. W. Gabriel, *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft*, Meisenheim am Glan 1979, S. 128 f.).

## II. Merkmale und Grenzen beruflicher Arbeitsteilung

Die *berufliche* Form sozio-struktureller Arbeitsteilung konstituiert sich – analytisch gesprochen – dadurch, dass zwischen den beiden Systemebenen

- der *sozialen Rolle*: im Sinne eines systematisierten Bündels sozialer Tätigkeitserwartungen
- und
- der *menschlichen Person*: mit ihren internalisierten Qualifikationen und ihren Bedürfnissen nach Stabilisierung einer materiellen Existenzgrundlage und einer psychischen Identität

besonders enge, starre, zum Teil unauflösliche Verknüpfungen hergestellt werden, anstatt die Zuordnungen von Rollen zu Personen frei beweglich und reversibel zu halten.

Im idealtypischen Grenzfall voller „Professionalisierung“ lässt sich das folgende vierfache Merkmalssyndrom konstatieren:

1. „*Disjunktivität*“: in dem Sinne, dass die (durch vorangegangene Qualifizierungsprozesse erworbene) *spezifische Kompetenz* zur Ausübung eines Berufs gleichzeitig eine *generalisierte Inkompetenz* zur Ausübung aller übrigen Berufe mitimpliziert: so dass jeder Verberuflichungsprozess korrelativ zum kleinen Kreis der „Eingeweihten“ einen viel umfassenderen Kreis von als prinzipiell unqualifiziert angesehenen „Laien“ erzeugt. So wird mit jedem neu entstehenden Beruf eine zusätzliche undurchdringliche soziale Trennlinie dichotomer Art in die Gesellschaft induziert, die häufig auch (vor allem wenn die Berufsgruppe ihr Funktionsfeld monopolistisch verwaltet und das Angebot an Mitgliedern künstlich verknapppt) ein Macht- und Abhängigkeitsverhältnis mit sich führt.<sup>5</sup>
2. „*Irreversibilität*“: indem das Hineinwachsen in eine Berufsrolle (und allenfalls auch in eine kollegiale Berufskultur) parallel läuft mit der zunehmenden Schwierigkeit, später einmal in einen anderen Beruf hinüberzuwechseln: so dass Individuen mit ihrer Berufswahl einen quasi zugeschriebenen Status übernehmen und dementsprechend dazu neigen
  - ihre gesamte personale Identität eng damit zu verbinden
  - den Status quo ihrer Berufsgruppe (und damit häufig auch: den aktuell bestehenden Zustand beruflicher Arbeitsteilung in der Gesellschaft schlechthin) zu verteidigen.<sup>6</sup>

5 Vgl. z. B. H. L. Wilensky, „The Professionalization of Everyone?“, *American Journal of Sociology* 70, 1964, S. 137–158; T. J. Johnson, *Professions and Power*, London 1972.

6 Vgl. U. Beck/M. Brater/H. Daheim, *Soziologie der Arbeit und der Berufe*. Reinbek bei Hamburg 1981, S. 14.

3. „*Statuskontamination*“: Mit der Berufsrolle übernimmt ein Individuum immer gleichzeitig auch zahlreiche zusätzliche soziale Attribute, die vom funktionalen Standpunkt der rollenmässigen Tätigkeitsanforderungen aus nicht zwingend notwendig sind, sondern den Zweck haben, dem Berufsträger eine umfassende, bis in alle seine ausserberuflichen Sozialbeziehungen hinein wirksame gesellschaftliche Statusposition und Gesamtidentität zu verleihen. So dient der „Beruf“ in fast allen (insbesondere auch: informellen) Interaktionsbeziehungen als *das* zentrale Kriterium, an dem die Wertschätzung einer Person sowie Erwartungen über ihre Charaktereigenschaften, sozialen Fähigkeiten und Ansprüche festgemacht werden.<sup>7</sup> Eine besonders drastische, für die gesamte Lebenslage eines Individuums äusserst folgenschwere Form der Statuskontamination besteht in der
4. „*Vollamtlichkeit*“: in dem Sinne, dass das Individuum seine materielle Lebensbasis (und häufig auch: diejenige seiner Familie) ausschliesslich auf die regelmässigen (in der Regel: finanziellen) Belohnungen abstützt, die es als Gegenwert für seine zuverlässige Ausübung dieser einen Rolle erhält. Vollamtliche Rollen zeichnen sich alle durch die von Beck/Brater so sehr in den Vordergrund gerückte „Janusgesichtigkeit“ aus: in dem Sinne, dass sie nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung zweier völlig verschiedener, nicht aufeinander reduzierbarer Gesichtspunkte verstanden werden können:
- unter dem Aspekt ihrer *funktionalen* Bedeutung als „*objektive*“ *Komponenten der gesamtgesellschaftlichen Arbeitsteilung*, die durch ihre spezifischen Leistungen mit unendlich vielen andern spezialisierten Rollen in einem komplementären Zusammenhang stehen;
  - unter dem Blickwinkel ihrer *motivationalen* Relevanz als „*subjektive*“ *Strategien individueller Identitätsbildung und materieller Lebenssicherung*, aus der sich das Bestreben der Berufsrollenträger zur Maximierung der mit der Arbeitsleistung verbundenen Belohnungen (u. U. auf Kosten der objektiven funktionalen Leistung) erklärt.<sup>8</sup>

Die gemeinsame funktionale Zielrichtung all dieser vier Korrelate der Beruflichkeit besteht darin, das Rollenhandeln in sehr hohem Masse stabil-berechenbar und gleichzeitig flexibel-modifizierbar zu erhalten und dadurch zwei unerlässliche Grundvoraussetzungen für den Aufbau komplexerer (insbesondere: organisatorisch-betrieblicher) Systeme sozialer Arbeitsteilung zu schaffen:

7 Vgl. U. Beck/M. Brater/E. Tramsen Beruf, „Herrschaft und Identität. Teil 1: Die soziale Konstitution der Berufe“, *Soziale Welt* 27, 1976 S. 8–44; H. Schelsky, „Die Bedeutung des Berufs in der modernen Gesellschaft“, in: Th. Luckmann/W. M. Sprondel, *a. a. O.*, S. 25–35.

8 U. Beck/M. Brater, *Die soziale Konstitution der Berufe*, Bd. 1, Frankfurt 1977.

1. Die *Stabilität und Zuverlässigkeit* des Rollenhandelns wird dadurch optimiert, dass
  - im Individuum eine komplexe, häufig „überdeterminierte“ Motivationsgrundlage zur Rollenerfüllung erzeugt wird, bei der sich *intrinsische Motive* (z. B. „Sachinteresse“), *identitive Motive* (z. B. Gewinnung von Selbstwertgefühl) und *extrinsische Motivationen* (materielle Lebenssicherung oder soziales Prestige) auf meist unentwirrbare Weise miteinander mischen;
  - die Rollenträger dazu freigesetzt sind, den Rollenaufgaben zumindest während ihrer Dienstzeit ungeteilte Aufmerksamkeit zu widmen, ihr Arbeitsfeld kontinuierlich zu vertiefen und langfristig ein immaterielles „Privatkapital“ an persönlichen Erfahrungen und Fähigkeiten zu akkumulieren.
2. Die *Flexibilität* des Rollenhandelns bleibt dadurch erhalten, dass
  - die Rollenträger dank ihrer immer auch extrinsischen Motivationskomponenten dazu disponiert sind, im Rahmen einer bestimmten „Indifferenzzone“ Aufgaben, Befehle und Verhaltensnormen beliebigen Inhalts mit gleichbleibender Loyalität zu erfüllen: und sich deshalb auch in wechselnde Verhältnisse vertikaler Abhängigkeit oder horizontaler Kooperation einzufügen,<sup>9</sup>
  - das volle Anstellungsverhältnis die objektiven Voraussetzungen dafür schafft, um einen Teil der Arbeitkraft auf Um- und Neulernen (anstatt nur auf die Applikation vorgegebener, extern erworbener Qualifikationen) zu verwenden.

Dieselben Mechanismen nun, die einen derart radikalen Zugriff auf umfassende *intraindividuelle* Motivationsquellen und Leistungskapazitäten ermöglichen, setzen andererseits der Möglichkeit Grenzen, durch freie Zuordnungen von Personen zu Rollen die *interindividuellen* Verhältnisse stabil und flexibel zu gestalten:

1. Die *Disjunktivität* beruflicher Rollen erweist sich überall dort als Handicap, wo die damit verknüpfte dichotome Spaltung in eine kleine Experten- und eine viel grössere Laiengruppe
  - die *soziale Integration* eines Kollektivs bedroht, weil sie mit dessen Normen der Egalität und kollegialen Solidarität der Mitglieder kollidiert. So gehen von den humanistischen und liberal-emancipatorischen Ideologieströmungen moderner Gesellschaften insofern vielfältige Entberuflichungstendenzen aus, als jedem Einzelindividuum (in seiner Eigenschaft als Staatsbürger, Glaubensbruder, Schüler oder gar Insasse eines Gefängnisses) die grundlegende Fähigkeit und Berechtigung zuge-

<sup>9</sup> Vgl. H. A. Simon, *Administrative Behavior*, New York 1945, S. 117; N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964, S. 93 ff.

schrieben wird, sich ungeachtet all seiner andern Rollen an milizartigen Formen der kollektiven Mitbestimmung und Selbstverwaltung zu beteiligen;

- die *quantitative Leistungsfähigkeit* einer sozialen Gruppe limitiert: weil Anzahl und Schwierigkeitsgrad der in einer bestimmten Sphäre auftretenden Problemfälle so stark und unberechenbar variieren, dass je nach Situation unterschiedlich viele Mitglieder damit betraut werden müssen (und die planmässige Angebotsverknappungsstrategie monopolistischer Berufsgruppen deshalb nicht hingenommen werden kann).<sup>10</sup> Diese Hypothese scheint das Überwechseln von Berufssöldnerarmeen zu Milizheeren seit dem 17. Jahrhundert<sup>11</sup> ebenso zu erklären wie die Tatsache, dass gerade in grösseren, sozio-ökonomisch hoch entwickelten und dynamischen Gemeinwesen milizartige Kommissionsgremien an Zahl und Bedeutung stark zunehmen.<sup>12</sup>
- gar *keine objektive sachliche Basis hat*: weil es unmöglich ist, die berufs-spezifischen Wissensbestände und Qualifikationen klar zu identifizieren und gegenüber diffuserem „Laienwissen“ scharf abzugrenzen.<sup>13</sup> So ist es gerade für den engeren Bereich *politischer Entscheidungstätigkeiten* bisher nicht gelungen, einen formalisierten, ausbildungsmässig vermittelbaren Bestand an Wissen und Verfahrenstechniken zu definieren, deren Erwerb die Fähigkeit zu erfolgreicher Amtsführung (und korrelativ dazu: die garantierte Inkompetenz aller nicht derart Ausgebildeten) verbürgt.<sup>14</sup>

2. Die relative *Irreversibilität* beruflicher Sozialisierungs- und Rollenzuweisungsprozesse steht in spannungsvollem Verhältnis zu einer komplexen, dynamischen Gesellschaft, die

- an vorgegebene *Individuen* die Anforderung stellt, sich für beliebige neue und wechselnde Rollen bereitzuhalten, die infolge ihrer hohen Anzahl und häufig transitorischen Natur bei weitem nicht alle berufsförmig verankert werden können. So werden insbesondere höherrangige Berufspositionen (wie z. B. diejenigen von Beamten, Managern, Ver-

10 Vgl. U. Beck/M. Brater/H. Daheim, *a. a. O.*, S. 252.

11 Vgl. J. van Doorn, „Armed Forces“, *Encyclopaedia Britannica*, 15. ed. 1976, Macro-paedia, Vol. 2, S. 8–23.

12 O. W. Gabriel, *a. a. O.*, S. 128 f.; H. P. Fagagnini, *Kanton und Gemeinden vor ihrer Erneuerung*, Bern/Stuttgart 1974, S. 502 (Tab. 26).

13 Vgl. H. L. Wilensky, *a. a. O.*; E. Litwak, „Technological Innovation and Theoretical Functions of Primary Groups and Bureaucratic Structures“, *American Journal of Sociology* 73, 1968, S. 468–481; H. Geser, „Eine funktional-morphologische Theorie der Berufsqualifikationen“, *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 7, 1981, S. 399–434).

14 R. A. Dahl/C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New York/London 1953, S. 75 f.

bandsfunktionären, Professoren u. a.) immer mehr nur noch zu inhaltlich generalisierten Angelpunkten, um die herum sich eine sich ständig wandelnde Aura flexibler, reversibler Rollenengagements (in Koordinationsgruppen, Ad hoc Teams, Vereinigungen, Sektionen, Komitees u. a.) konstituiert;

- vorgegebene *Rollen* umgekehrt für wechselnde personelle Besetzung offenhalten möchte, um den Individuen erweiterte soziale Mobilitätschancen zu ermöglichen und soziale Gruppen und Institutionen vom Einfluss singulärer Individuen (bzw. kleiner Cliques) unabhängiger zu machen. So können beispielsweise Politiker die mit plebisitzären Wahlprozessen unvermeidlich einhergehenden Risiken (insbesondere: einer Nicht-Wiederwahl) wohl umso eher ertragen, je weniger sie ihre berufliche Qualifizierung, ihre materielle Lebensgrundlage und personale Identität ausschließlich und irreversibel mit ihrer Amtsrolle verkoppeln.

3. Ebenso entsprechen die *statuskontaminierenden* Begleitwirkungen der Berufsrollen am ehesten einer ständisch-feudalen (bzw. gar kastenartigen) Gesellschaft, in der jedes Individuum auf Grund einer einzigen Funktionsrolle in einem völlig umfassenden, all seine Lebensbezüge einbegreifenden Sinne in die Gesellschaft eingeordnet wurde.

Sie widersprechen aber der moderneren Tendenz, individuelle Rollenengagements partialisiert und reversibel zu erhalten, um

- die Freiheit zu bewahren, den individuellen Rollenset durch beliebige zusätzliche Mitgliedschaften zu erweitern;
- dem Risiko zu entgehen, die individuelle Identität an einer nur vorübergehend existierenden, durch sozio-kulturellen oder technischen Wandel später wieder verschwindenden, Funktionsrolle festzumachen;
- die mit der Rollenausübung verknüpften Statusbelohnungen (Einkommen, Prestige u. a.) flexibel zu halten und sie damit besser auf die situationsspezifische Bedarfslage nach verschiedenen Berufsgattungen und der variablen objektiven Bedeutung ihrer Tätigkeit abzustimmen.

Ebenso wie beispielsweise Gewerkschaften sind viele politische Gemeinwesen gegenüber den Statuskontaminationen verberuflicher Führungspositionen besonders sensitiv: weil die Amtsträger dadurch eine im Vergleich zu den übrigen Mitgliedern höchst untypische (häufig: exzessiv herausgehobene) Statusposition zugewiesen erhalten und dadurch daran gehindert werden, authentische Gruppenrepräsentanten zu sein und die Problemlagen und Zielsetzungen der Majorität unverfälscht zu artikulieren.<sup>15</sup>

15 Vgl. zu dieser Problematik innerhalb von Gewerkschaften: S. M. Lipset, „Trade Unions and Social Structure, II *Industrial Relations* 1962, S. 89–110; A. S. Tannenbaum, „Unions“, in: J. G. March (ed.) *Handbook of Organizations*, Chicago 1965, S. 752.

4. Schliesslich gehen auch vom Aspekt der *Vollamtlichkeit* verschiedene, ebenfalls wieder im politischen Bereich besonders drastisch spürbare, Disfunktionen aus, insofern
- die Koppelung der äusserlichen Rollenerfüllung mit einer regelmässigen existenzsichernden Besoldung beim Rolleninhaber unweigerlich eine „gemischte“, neben idealistisch-altruistischem Engagement auch extrinsische Komponenten umfassende Arbeitsmotivation erzeugt, die in dem Masse untragbar ist, als das Kollektiv anstatt emsig tätige und opportunistisch reagierende „Funktionäre“ eher integrativ wirkende „expressive“ Führer haben möchte, die (als Exponenten der konsensualen Gruppenwerte und Personifizierungen der Gruppenziele) möglichst auf Grund einer „reinen, uneigennützigen Gesinnung“ handeln sollten;<sup>16</sup>
  - die Einrichtung festbesoldeter Ganztagsstellen auf der doppelten Unterstellung beruht, dass im zugewiesenen Funktionsfeld ein hinreichend grosser und regelmässiger Fluss von Arbeitsaufgaben anfällt *und* dass die zur Salarierung nötigen Finanzmittel langfristig zuverlässig beschafft werden können: so dass das Kollektiv sich selbst sowohl in organisatorischer wie finanzieller Hinsicht beträchtlich immobilisiert und von anspruchsvollen, von ihm selbst normalerweise höchstens teilweise kontrollierbaren Stabilitätsbedingungen seiner Umwelt abhängig wird.<sup>17</sup>

### III. Funktionen und Auswirkungen milizartiger Rollenstrukturen auf Gemeindeebene: einige Forschungshypothesen

Die vorangehende Analyse führte zum Ergebnis, dass nebenberuflich-milizartige Rollen dank ihrer lockeren Verknüpfungsweise von Individuum und Sozialstruktur in der modernen Gesellschaft teils korrelativ, teils sogar substitutiv zu Berufsrollen stark an Bedeutung gewinnen: wobei in der *Politik* wie in vielleicht keinem andern institutionellen Sektor jene Bedingungen hoher Komplexität, Dynamik und Unvorhersehbarkeit erfüllt sind, bei denen die Nachteile disjunktiv-irreversibel alloziert, statuskontaminiert und vollamtlich stabilisierter Berufsrollen so offensichtlich werden.

Ebenso unbestritten ist aber, dass es innerhalb der politischen Sphäre die  *kommunale* Ebene ist, wo sich die Entstehungsursachen, Funktionen und

16 Vgl. zu dieser Problematik in religiösen Organisationen: Th. O'Dea, „Five Dilemmas in the Institutionalization of Religion“, *Journal of the Scientific Study of Religion* 1, 1961, S. 32–39; sowie für den Fall politischer Bewegungen: H. A. Nelson, „Leadership and Change in an Evolutionary Movement“, *Social Forces*, 49, 1971, S. 353–371.

17 Vgl. H. Geser, „Gesellschaftliche Folgeprobleme und Grenzen des Wachstums formaler Organisationen“, *Zeitschrift für Soziologie*, 11, 1982, S. 112–132 (S. 122 ff.)

Folgeprobleme milizartiger Behörden- und Verwaltungsstrukturen am meisten verdichten: weil Gemeinden (insbesondere bei geringer Bevölkerungszahl) gleichzeitig aus Gründen finanzieller Knappheit und geringer Arbeitsauslastung wie auch zum Zwecke extensiver demokratischer Selbstverwaltung und der Prävention professioneller Oligarchisierung dazu tendieren, nebenberufliche Behörden- und Verwaltungsorgane beizubehalten.

Im besonderen bieten sich die Schweizer Gemeinden dank der hohen Variationsbreite ihrer Kontextbedingungen und öffentlichen Organisationsformen als ideales Untersuchungsfeld an, um (unter geeigneten Ceteris paribus Bedingungen) rein milizartige, halbprofessionalisierte und voll verberuflichte politisch-administrative Apparate hinsichtlich ihrer inneren Selbstorganisation und äusseren Funktionsweise miteinander zu vergleichen.

Bei der Konzipierung eines derartigen – gegenwärtig vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten – Forschungsprojekts stand der Verfasser vor der erstaunlichen Tatsache, dass er keine einzige ganz spezifisch auf den Vergleich zwischen beruflichen und nicht-beruflichen Rollenstrukturen hin angelegte Untersuchung (sei es in der Politik oder anderswo) in Erfahrung bringen konnte und er auch in der übrigen Literatur (über Organisations-, Vereins-, Partei-, Gewerkschafts- und Gemeindesozioologie) nur einige weit verstreute Einzelbefunde und theoretische Argumentationen vorfand, die nur selten über das hinausgehen, was bereits *Max Weber* in seinen kargen Bemerkungen über die Eigenschaften der „herrschaftsfreien Verbandsverwaltung“ und der „Honoriorenherrschaft“ formulierte.<sup>18</sup>

Entsprechend sind die nachfolgenden fünf Basisthesen über die funktionalen Charakteristika nicht-beruflicher Formen der Gemeindeorganisation primär als heuristische theoretische Leitgedanken zu verstehen, deren spekulativ-deduktiver Charakter unbedingt in Verbindung mit der festen Absicht des Verfassers gesehen werden sollte, ihre empirische Geltung für die schweizerischen Gemeinden (bisher eine „terra incognita“ der sozialwissenschaftlichen Forschung) in nächster Zukunft stringent zu überprüfen.

#### 1. „Kontextabhängigkeit“ anstatt „institutionelle Autonomie“

Eine erste fundamentale Hypothese könnte lauten, dass Sozialsysteme mit berufsmässigen Mitgliedern die dispositionalen, motivationalen, qualifikatorischen und stratumsmässigen Voraussetzungen zur Rollenausübung in hoher Masse autonom *in sich selbst* erzeugen, während milizartige Rollenstrukturen bezüglich dieser vier Aspekte stärker von *exogenen Kontextbedingungen* (insbesondere von der beruflichen, schichtmässigen und familiären Situation der rekrutierbaren Mitglieder) abhängig bleiben.

18 Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1972 (5. Aufl.), S. 169 ff.

a) Anstelle der generalisierten objektiven *Disponibilität* vollamtlicher Berufspersonen verfügen nebenamtliche und ehrenamtliche Rollenträger sowohl in qualitativ-leistungsmässiger wie in quantitativ-zeitlicher Hinsicht nur über eine *eingeschränkte „Abkömmlichkeit“*, zu deren Determinanten nach *Max Weber* vor allem nicht-arbeitsmässige Einkommensquellen (z. B. Grundrenten, Zinsen und Dividenden) sowie Flexibilitäten in der beruflichen Tätigkeitsstruktur (z. B. bei Freiberuflichen, Selbständigen mit Delegationsmöglichkeiten oder bei den – historisch besonders bedeutsamen – „patrizischen Gelegenheitshändlern“) gehören.

Während in früheren Gesellschaften (wie z. B. in den mittelalterlichen Patrizierstädten) eine in sich geschlossene „Honoratiorenelite“ (bei der beide Merkmale kumulierten) alle wichtigen Ämter für sich monopolisierte, so muss heute die Frage, welche Personen in welchen Schweizer Gemeinden für welche Milizämter „abkömmlich“ seien, im Lichte recht komplexer Befunde und Überlegungen beantwortet werden. Im besonderen stellt sich die Frage, inwiefern

- einerseits die zunehmende Ausbreitung betrieblich organisierter Arbeitstätigkeiten in der Industriegesellschaft dazu führt, dass selbst Angehörige oberster beruflicher Statusgruppen (z. B. Direktoren mit Linienfunktionen) sich in einen straff rationalisierten, dauerhafte Anwesenheit (häufig an einem Arbeitsplatz ausserhalb der Wohngemeinde) erfordern Kooperationszusammenhang einfügen müssen;
- andererseits innerhalb dieser Organisationen selbst wieder gewisse Rollenflexibilitäten (z. B. durch weitreichende Delegation oder Ausdifferenzierung von Stabsrollen) entstehen oder gar systematisch erzeugt werden zu dem Zweck, gewisse Mitarbeiter für externe Milizaufgaben freizustellen;
- neuartige Gruppen Nicht-Berufstätiger (z. B. Studenten, Hausfrauen, Altersrentner oder gar Arbeitslose) anwachsen, die bei weitem nicht zu den oberen Sozialschichten zählen;
- die Beibehaltung von Milizstrukturen unter Bedingungen zunehmender politisch-administrativer Arbeitslast dazu führen kann, dass sich das Rekrutierungsfeld unverhältnismässig verengt und Tendenzen zu höchster Oligarchisierung auftreten, die selbst in früheren Honoratiorenherrschaften unbekannt waren.<sup>19</sup>

Die Kompliziertheit der allein schon vom mittelständischen Beschäftigungssystem ausgehenden Wirkungen mag an der für die kleineren Schweizer Kantone um 1970 geltenden empirischen Regularität veranschaulicht werden, dass der Verberuflichungsgrad der kantonalen Zentralverwaltung stark negativ mit dem Anteil an Selbständigen des *Tertiärsektors* (d. h. mit

19 Vgl. z. B. die Stellungnahme von J. P. Jäger (Gemeindepräsident von Langnau am Albis) in: „So werden nicht mehr die Fähigsten gewonnen“, in: *Tages Anzeiger* vom 15. 1. 1982, S. 23.

der relativen Anzahl von Rechtsanwälten, Ärzten, Werbeberatern u. a.), dagegen überhaupt nicht mit dem Anteil *gewerblicher* Selbständiger korreliert.<sup>20</sup>

- b) Ebenso muss die *motivationale Bereitschaft* zur Besetzung und zuverlässigen Erfüllung von Milizrollen primär *ausserhalb* der rekrutierenden politischen Institution entstehen: obwohl endogene Motivationsquellen, die mit dem immateriellen Prestige des Amtes, seiner Eignung als Sprungbrett für späteren sozialen Aufstieg oder ganz einfach mit den persönlichen Entfaltungs- und Einflusschancen hoher Rollenkumulation<sup>21</sup> zusammenhängen, durchaus in Rechnung gestellt werden müssen.

Die bisherige Theoriebildung über diese Problematik fällt ganz besonders durch ihre Widersprüchlichkeit auf, indem

- bezüglich des Einflusses der *Schichtlage* einerseits festgestellt wurde, dass Bildungsstatus, Berufsposition, Einkommenshöhe und eigener Hausbesitz voneinander unabhängige positive Erklärungsbeiträge zum kommunalpolitischen Engagement eines Staatsbürgers leisten<sup>22</sup>: während andererseits unzählige impressionistische Beobachtungen darauf hindeuten, dass Angehörige höherer Schichten ihren Interessen- und Tätigkeits schwerpunkt auf überlokale Ebenen verschieben und häufig nur noch punktuell (d. h. ohne formales Rollenengagement) in kommunale Angelegenheiten intervenieren<sup>23</sup>:
  - hinsichtlich des Einflusses der *Berufsrolle* die Untersuchung von *Hagedorn/Labowitz* zeigt, dass gleichzeitig die sogenannte „Kompensationshypothese“ (wonach kommunale Partizipation zum Ausgleich beruflicher Einseitigkeiten – z. B. sozialer Kontaktlosigkeit – dient) und die entgegengesetzte „Generalisierungshypothese“ (wonach Individuen ihre im Beruf eingeübten Verhaltensweisen – z. B. Tätigkeiten des Führens und Organisierens – in die ausserberuflichen Rollenbereiche hinein transferieren) berücksichtigt werden müssen.<sup>24</sup>
- c) Milizsysteme können nicht damit rechnen, dass ihre Mitglieder sich vorgängig rollenspezifische *Qualifikationen* erwerben oder sich während ihrer Amtszeit einer gezielten Einarbeitung und Weiterbildung widmen: so dass ihnen nur die Möglichkeit bleibt, durch geeignete *Rekrutierungsprozesse*

20 H. Geser, *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*, Bern 1981, S. 180 ff.

21 Vgl. S. D. Sieber, „Toward a Theory of Role Accumulation“, *American Sociological Review* 39, 1974, S. 567–578.

22 Vgl. R. R. Alford/H. M. Scoble, „Sources of Local Political Involvement“, *American Political Science Review* 62, 1968, S. 1192–1206.

23 Vgl. unter vielen anderen: E. C. Banfield/J. Q. Wilson, *City Politics*, Cambridge, Mass. 1965, S. 14.

24 R. Hagedorn/S. Labowitz, „Participation in Community Associations by Occupation: A Test of Three Theories“, *American Sociological Review* 33, 1968, S. 272–283.

den Zufluss exogen erzeugter (und exogenen) Wandlungstendenzen unterworfener individueller Fähigkeiten zu steuern.

Im Zusammenhang mit dieser „parasitären“ Anlehnung an externe Vorsozialisierungsprozesse stellen sich hochinteressante, bisher praktisch völlig unerforschte Fragen nach

- den *generellen familiären, schulischen und berufsmässigen Bedingungen*, die dem Erwerb politisch-administrativer Fähigkeiten (z. B. sozialer Interaktions- und Führungskompetenz, Verhandlungsgeschick u. a.) förderlich sind;
- der speziellen Bedeutung jener *in modernen Organisationen aller Art sozialisierten Manager und Angestellten*, die ihre funktional generalisierten Berufstechniken (der Menschenführung, kollektiven Entscheidungsfindung, Buchhaltung, schriftlichen Korrespondenz u. a.) in Politik und Verwaltung direkt fruchtbar machen können;
- der Möglichkeit, dass gerade hochentwickelte Gemeinden mit komplexer Bevölkerungsstruktur aus milizmässigen Rollenstrukturen besonderen Nutzen ziehen: insofern sie in der Lage sind, die *Träger vielfältiger beruflicher Spezialqualifikationen* für öffentliche Aufgaben zu mobilisieren;
- der *Vorsozialisierungsfunktion privater örtlicher Vereinigungen*, aus deren aktiver Mitglieder- und Führerschaft sich die meisten kommunalen Behördevertreter rekrutieren.<sup>25</sup>

- d) Schliesslich besteht Anlass zur Vermutung, dass auch der (für die effektive Amtsführung durchaus bedeutsame) *Prestige- und Autoritätsstatus* milizartiger Rollenträger zumindest partiell von ihren übrigen, vorgängig erworbenen sozialen Statusmerkmalen abhängt, während berufsmässige Politiker oder Beamte einen derartigen Status (der je nach politischer Kultur, Grösse und Legitimationsgrad eines Gemeinwesens niedrig oder hoch sein kann) als ein mit der Rolle untrennbar verknüpftes Korrelat übernehmen. Dies wäre in Übereinstimmung mit der empirisch vielfältig bestätigten Hypothese, dass die Rollenzuweisung in verschiedensten kleineren Sozialsystemen tendenziell in Übereinstimmung mit den im gesamtgesellschaftlichen Schichtungssystem erworbenen (z. B. bildungs- und berufsmässigen) Statuspositionen erfolgt, sofern – was vor allem bei Antritt einer neuen Rolle der Fall ist – wenig zusätzliche Informationen über ein Individuum verfügbar und Diskrepanzen zwischen den einer Person zugeschriebenen und den von ihr faktisch gezeigten Fähigkeiten nicht offensichtlich nachgewiesen sind.<sup>26</sup>

25 Vgl. z. B. M. Bassand/J. P. Fragniere, *Le pouvoir dans la ville*, Vevey 1978, S. 95 f.

26 Vgl. zu einer allgemeinen Formulierung und empirischen Untersuchung dieser Hypothese: J. Berger/B. P. Cohen/M. Zelditch, „Status Characteristics and Social Interaction, *American Sociological Review* 37, 1972, S. 241–255.

In Anwendung dieses Prinzips wäre beispielsweise denkbar, dass kleinere Gemeinden das hohe gesellschaftliche Prestige beruflich hochgestellter (z. B. akademischer) Individuen benützen, um ein „an sich“ recht unansehnliches Amt mit grösserer Autorität (*ad personam*) auszustatten, während grössere Gemeinden vielleicht auf eine Verberuflichung ihrer Spitzenämter umgekehrt deshalb verzichten, um nicht exzessiv hohe, sich der demokratischen Kontrolle leicht entziehende, Autoritätspositionen zu erzeugen.

## 2. „Repräsentativität“ anstatt „Responsivität“ als Mechanismus demokratischer Führung

Eine zweite Leithypothese besteht in der Vermutung, dass vollamtliche Politiker infolge der relativen Irreversibilität ihres Berufsengagements und der Höhe der damit verknüpften „extrinsischen“ Belohnungen stark motiviert sind, sich im Interesse der Karrieresicherung relativ flexibel an wechselnde Meinungen der Bevölkerung (bzw. signifikanter Wählergruppen) zu adaptieren, während Milizpolitiker (insbesondere in kleinen Gemeinwesen, wo wenig Ansehen und Macht zu verteilen ist) sich primär von *intrinsischen* Motivationen leiten lassen: indem sie ihr Amt primär als ein Vehikel zur Artikulierung und Verwirklichung ihrer eigenen Überzeugungen, ideologischen Grundpositionen und programmatischen Zielsetzungen interpretieren und dementsprechend

- wenig bereit sind, ihr politisches Handeln den Kontingenzen öffentlicher Meinungsbildung oder dem Druck von Interessengruppen anzupassen;
- auf Handlungszumutungen, die im Widerspruch zu ihren inneren Prinzipien stehen, häufig mit Demotiviertheit oder gar freiwilligem Rücktritt reagieren.

Diese Hypothese wird beispielsweise durch eine empirische Untersuchung von *Prewitt/Eulau* bestätigt, wo sich gezeigt hat, dass Politiker ihr Handeln bevorzugt an einem „self-defined image“ der Gemeinde (anstatt an Meinungen der Wähler) orientieren, wenn sie sich (wie häufig in kleineren Gemeinden) in sicheren, parteipolitisch wenig umkämpften Ämtern befinden und sich mangels äusserer Attraktivität ihrer Rolle gar nicht sonderlich für eine Wiederwahl interessieren.<sup>27</sup>

Eine bedeutsame logische Implikation dieser Hypothese besteht darin, dass die Frage, ob die Aufrechterhaltung hoher innerer Demokratie in einem

27 K. Prewitt/H. Eulau, „Political Matrix and Political Representation. Prolegomenon to a New Departure from an Old Problem“, *American Political Science Review*, 63, 1969, S. 427–441.

Gemeinwesen eher durch vollamtliche oder eher durch ehrenamtliche Politiker gewährleistet werden kann, je nach dem Grad an Heterogenität und zeitlicher Dynamik eines politischen Kollektivs unterschiedlich beantwortet werden muss:

a) *In politischen Systemen mit undifferenziert/homogener Mitgliederschaft und hoher zeitlicher Stabilität der inneren Verhältnisse lässt sich innere Demokratie besser mittels ehrenamtlicher Rollen verwirklichen:* weil es dann leicht möglich ist, die Spitzenämter mit „typischen Gruppenrepräsentanten“ zu besetzen, die in dem Masse, wie sie „intrinsisch“ motiviert sind, den einheitlichen und stabilen Willen der Gesamtheit unverfälscht zum Ausdruck bringen, ohne dass sie während ihrer Amtsführung andauernder Kontrolle und Beeinflussungsversuche ausgesetzt werden müssen.

Umgekehrt wären Berufspolitiker infolge ihrer „gemischten Rollenmotivation“ und ihrer im Vergleich zu den modalen Gruppengenossen untypisch erhöhten Statusposition gerade nicht dazu geeignet, diese repräsentierende Funktion authentisch wahrzunehmen.

Entsprechend können aber politische Milizsysteme bei zunehmender Innendifferenzierung und/oder wachsender Dynamik der Meinungsbildung und Interessenartikulation sehr rasch in höchstem Masse oligarchisch werden, indem

- die Behördenmitglieder nicht mehr für das Gesamtkollektiv, sondern nur noch für gewisse seiner Untergruppen (z. B. eine „Honoriorenelite“) repräsentativ sind und – da sie ihre mangelnde Responsivität beibehalten – entsprechend partikuläre Gruppeninteressen zur Geltung bringen;
- einmal gewählte Politiker ihre internalisierten Handlungsmaximen ohne Rücksicht auf öffentlichen Meinungswandel während der Amtsführung unbeirrt beibehalten.

b) *Bei politischen Systemen mit heterogener Zusammensetzung und/oder hoher zeitlicher Fluktuation der Meinungen und Interessen lässt sich innere Demokratie besser mit Hilfe verberuflicher Behörderrollen realisieren:* weil es in dieser Situation zum vornherein undenkbar ist, den kollektiven Gesamtwillen in Form einiger weniger „typischer Mitglieder“ (die ihre bei der Wahl massgeblichen Gesinnungen und Ziele während der ganzen Amtszeit beibehalten) zu repräsentieren. Die auf dem Wege der „Repräsentativität“ nicht mehr herstellbare Verknüpfung des politischen Handelns mit dem Wählerwillen (das Definitions-element jeglicher Demokratie) muss nun vielmehr mittels „Responsivität“ gewährleistet werden: indem die gewählten Politiker relativ unabhängig von ihren sozialen Bindungen und Identifikationen während ihrer Amtsführung permanent dazu disponiert bleiben, verschieden-

artige und unvorhersehbar wechselnde öffentliche Meinungen und Interessenartikulationen in ihr Handeln einzubeziehen.<sup>28</sup>

Dieser Mechanismus der „electoral accountability“ (laut *Schumpeter* die conditio sine qua non jeder modernen Demokratie überhaupt<sup>29</sup>) funktioniert wohl am besten bei berufsmässigen Politikern, die zwar durchaus auch ihre eigenen ideologischen Positionen verteidigen, zudem aber zwecks Sicherung ihrer Wiederwahl und langfristigen professionellen Karriere dazu motiviert sind, sich im Verhältnis zu öffentlichen Stimmungen und Meinungen der Wählerschaft relativ „opportunistisch“ zu verhalten.<sup>30</sup>

### *3. Flexibilität und Risikotoleranz bei Rekrutierungsprozessen*

Während Sozialsysteme mit vollberuflichen Rollen ihre adaptive Flexibilität primär aus der Fähigkeit beziehen, vorgegebene (infolge irreversibler Rollenbindung häufig auf lange Sicht angestellte) Individuen durch *Strategien der Beeinflussung, Sozialkontrolle und Sozialisierung* zu den erwünschten wechselnden Handlungsweisen zu bewegen, so hängt die Flexibilität milizartiger Systeme genau umgekehrt von ihrer Möglichkeit ab, aus einem relativ extensiven sozialen Feld die geeignetsten Individuen (die kontrollierenden oder sozialisierenden Einflüssen nur schwer zugänglich sind) in reversibler Weise zu *rekrutieren und wieder zu entlassen*.

Eine einseitig über Rekrutierungsmechanismen laufende Selbststeuerung ist – wie vorhin gezeigt wurde – eher ungeeignet, um eine hinreichende „Responsivität“ der Politiker gegenüber sozialen und zeitlichen Feindifferenzierungen des Gemeinwesens zu generieren; aber sie ist andererseits umso adäquater, um längerfristige, über politische Wahlen vollzogene Adaptationsprozesse zu absorbieren. Konkreter formuliert: ehrenamtliche Behördemitglieder können bedenkenloser als Berufspolitiker hohe persönliche Risiken eingehen, wie sie beispielsweise bei einer Kandidatur unter Bedingungen intensiver Parteienkonkurrenz oder auch bei der Verfolgung einer innovativen oder sonstwie unpopulären, eher auf ungewisse Langzeitergebnisse anstatt kurzfristige Erfolge ausgerichteten, politischen Strategie entstehen können: weil die Nicht-Wiederwahl häufig keine besonders tragische negative Sanktion darstellt, sondern oft sogar mit dem Wunsch, „ohnehin bald einer jüngeren Kraft Platz zu machen“, koinzidiert.

28 Diese Hypothese vertritt z. B. T. N. Clark, „Power and Community Structure. Who Governs, Where and When“, *Sociological Quarterly* 8, 1967, S. 291–316.

29 Vgl. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1947.

30 Vgl. zu dieser Hypothese die empirische Untersuchung von K. Prewitt, „Political Ambitions, Volunteerism and Electoral Accountability“, *American Political Science Review* 64, 1970, S. 5–17.

Das hat die paradoxe Konsequenz, dass ehrenamtliche Rollen ausgegerechnet für grössere Gemeinwesen mit politisch sensibilisierter Öffentlichkeit und einer grossen Zahl von Parteien und Interessengruppen funktional sein können, die wegen dieses selben hohen Politisierungsgrades (der ja andererseits auch eine hohe Arbeitsbelastung mit sich bringt) zur Schaffung *vollberuflicher* Behördenämter tendieren.

So hat beispielsweise die Stadt Uster nach Aussage ihres Präsidenten unter anderem deshalb an nebenamtlichen Stadtratsmandaten festgehalten, weil

„... in der heutigen Atmosphäre für jüngere Leute Vollämter viel zu riskant wären. Mit ein paar Inseraten könnte in Uster ein vollamtliches Behördemitglied ohne weiteres wählbar werden, ohne dass ihm im Detail Unfähigkeit nachzuweisen sei.“<sup>31</sup>

In genereller, langfristig-historischer Perspektive scheinen die beiden Tendenzen

- zur zunehmenden *Stabilisierung bürokratischer Verwaltungsstrukturen* (die mit dem Ausbau politisch abgeschirmter beruflicher Beamtenrollen einhergeht)

und

- zur zunehmenden *Labilisierung der im engeren Sinne politischen Sphäre* (die in der steigenden Turbulenz und Unberechenbarkeit öffentlicher Meinungsbildungs-, Abstimmungs- und Wahlprozesse sichtbar wird)

zwei komplementäre, einander wahrscheinlich wechselseitig bedingende evolutionäre Entwicklungen darzustellen: indem beispielsweise ein politisches System gerade dank hohem Ausbau seines bürokratischen Verwaltungsapparats dazu fähig wird, ohne allzu grosse Desintegrationsrisiken hohe personal- und sachpolitische Unsicherheiten zu tolerieren.

Illustrationsbeispiele für eine praktisch völlig fehlende strukturelle Differenzierung beider Sphären liefern etwa jene *schwyzerischen Gemeinden*, die bei der *Rekrutierung von Gemeindeschreibern* grösste Mühe haben, weil sich niemand bereitfindet, seine Berufskarriere der Unberechenbarkeit periodischer Volkswahlen auszusetzen.<sup>32</sup> Auf der Gemeindeebene (als unterstem Einstiegsniveau für politische Ämter) ist die hohe Reversi-

31 Aussage von W. Flach (Stadtpräsident von Uster) in: „Politisches Kräftespiel in Uster“, *Neue Zürcher Zeitung* vom 18. 2. 1982, S. 43.

32 Vgl. J. Clavadetscher, „Gemeindeschreiber scheinen Mangelware zu sein“, *Vaterland* vom 21. 1. 1982, S. 19.

bilität milizartiger Rollenengagements zusätzlich auch deshalb erwünscht, weil die (häufig noch jungen) Kandidaten mangels vorangehender politischer Erfahrung

- in ihrem eigenen Selbstbild noch zu wenig konsolidierte Vorstellungen darüber besitzen, ob sie für politische Tätigkeiten überhaupt qualifiziert (oder auch nur motiviert) sind,
- noch keine Gelegenheit hatten, eine öffentliche Reputation aufzubauen und die Wirksamkeit ihres politischen Handelns (die von persönlichen ebenso wie von situativen Faktoren abhängt) auszutesten.

Solche Unsicherheiten hängen vor allem mit der Tatsache zusammen, dass politische Problemsituationen infolge ihrer komplex-unwiederholbaren Merkmalskonfiguration und wegen des Fehlens analytisch explizierbarer Lösungsverfahren den Einsatz intuitiver, personengebundener Begabungsqualifikationen notwendig machen, die nicht im voraus planmäßig erlern- und überprüfbar sind, sondern erst während der Amtsausübung nach und nach in Erscheinung treten (vgl. 2).

Dieser diffus-unprogrammierbare Charakter politischer Entscheidungsaufgaben nimmt infolge der zunehmenden Komplexität gesellschaftlicher Problemlagen und Interessenkonstellationen (und den damit verknüpften Schwierigkeiten politischer Konfliktregulierung, Konsensbildung und Entscheidungsfindung) wahrscheinlich ständig zu<sup>33</sup>: so dass in der Politik – gegenläufig zu vielen andern Tätigkeitsbereichen – ein Prozess fortgesetzter „Entprofessionalisierung“ stattfindet, der in einer zunehmenden Verunsicherung bezüglich der für gute Amtsführung optimalen Rekrutierungsverfahren und Qualifikationen zum Ausdruck kommt.

Entsprechend kann es in Zukunft sogar wieder rationaler werden, das Rekrutierungsfeld sehr weit für ehrenamtliche „Amateure“ offen zu halten und durch Beibehaltung oder Expansion von Milizrollen die Gelegenheiten zum Austesten sonst nicht verifizierbarer „Talente“ sowie für das mangels Ausbildungsgängen unerlässliche „on-the-job-training“ zu erhöhen.

#### *4. Autozentriertes anstatt kooperativ integriertes Rollenhandeln*

Ein bedeutsamer Vorzug vollamtlicher Berufsrollen besteht in ihrer Eignung, als flexible Bausteine für umfassendere Systeme arbeitsteiliger Kooperation zu dienen und dadurch insbesondere den Aufbau betriebli-

33 Vgl. H. Geser, „Eine funktional-morphologische Theorie der Berufsqualifikationen“ a. a. O., S. 425 ff.

cher Organisationen zu ermöglichen, die in praktisch allen Bereichen der modernen Gesellschaft unersetzlich geworden sind.<sup>34</sup>

Diese Disponibilität für kooperative Aussenbindungen entsteht

- „objektiv“ aus der Tatsache, dass vollamtliche Rollenträger *alle zur selben gesellschaftlichen Hauptarbeitszeit regelmässig am Arbeitsplatz anwesend sind* und dank dieser Synchronizität für Interaktionen innerhalb und ausserhalb ihrer Institution zur Verfügung stehen;
- „subjektiv“ aus der durch materielle Honorierung gewährleisteten *sachlich generalisierten Rollenmotivation*, die dazu disponiert, verschiedenartige und unvorhersehbar wechselnde Rollenerwartungen, wie sie von Kollegen, Vorgesetzten oder externen Instanzen ausgehen können, mit gleichbleibend hoher Leistungsbereitschaft zu erfüllen.

Demgegenüber verhalten sich nebenberufliche Einzelpersonen oder Gremien wahrscheinlich stärker als nach aussen hin geschlossene, sowohl für horizontale Kooperation wie vertikale Subordination wenig disponibile Akteure: weil die nur partielle und unzuverlässig variierte Präsenz- und Arbeitszeit den Aufbau regelmässiger und weitreichender Interaktionsbeziehungen sehr erschwert, und weil die eher intrinsische, innengeleitete Rollenmotivation die Bereitschaft reduziert, die mit jeder kooperativen Einbettung unweigerlich verknüpften Restriktionen der eigenen Handlungssphäre in Kauf zu nehmen.

So beruht laut Schelsky die Leistungsschwäche der traditionellen *universitären Selbstverwaltung* vor allem darin, dass jeder Professor innerhalb der Beratungs- und Entscheidungsgremien immer nur „sich selber vertritt“ und weder bereit ist, sich in ein horizontales Bezugsfeld kollegialer Kontrolle noch in einen vertikalen Kooperationszusammenhang (durch Delegation subordinierter Aufgaben an Hilfskräfte) einzufügen.<sup>35</sup>

*Innerhalb eines einzelnen Vollzugsbereichs* sind Milizrollen deshalb vor allem dann tragbar, wenn

- mangels struktureller Ausdifferenzierung überhaupt keine Koordinationsprobleme auftreten, weil (wie etwa in sehr kleinen Gemeinden) dieselben Personen sämtliche politisch-administrativen Aufgaben selbstständig erledigen;

34 Vgl. H. Geser, „Gesellschaftliche Folgeprobleme und Grenzen des Wachstums formaler Organisationen“, a. a. O., S. 122 ff.

35 H. Schelsky, *Abschied von der Hochschulpolitik oder: die Universität im Fadenkreuz des Versagens*, Düsseldorf 1969, S. 39 ff.

- zwischen verschiedenen ausdifferenzierten Rollen ein Verhältnis stark verdünnter arbeitsteiliger Interaktion aufrechterhalten werden kann: z. B. weil es dank hoher Stabilität der Umwelt möglich ist, Tätigkeiten langfristig vorauszuprogrammieren und in rollenmässig klar segregierbare Teilaufgaben aufzugliedern.

Die zweite dieser Bedingungen ist wohl am ehesten im Bereich der klassischen *regelsetzenden* Staatstätigkeit erfüllt, wo in strenger zeitlicher Staffelung zuerst die *Behörden* über einen Gesetzes- oder Verordnungstext Beschluss fassen, der – insofern er allen möglichen Problemfällen detailliert Rechnung trägt – nachher den subordinierten *Verwaltungsstellen* zum weitgehend selbständigen Vollzug überlassen werden kann.

Entsprechend stossen milizartige Strukturen sehr rasch an ihre Leistungsgrenzen, wenn politische Behörderollen zu administrativen Linienpositionen werden, weil

- von einem klassisch-hoheitlichen zu einem moderneren „interaktiven“ Vollzugsmodus übergewechselt wird, bei dem es während des ganzen Implementierungsprozesses einer politischen Entscheidung darum geht, mit betroffenen Bürgern oder Institutionen in intensivem Gespräch zu bleiben;<sup>36</sup>
- die Regeln so wenig detailliert bzw. die auftretenden Problemfälle so unberechenbar und vielgestaltig sind, dass – wie z. B. bei Subventionsgewährungen – Vollzugsakte auf der Basis eines – nicht gut an subordinierte Funktionsträger delegierbaren – „Ermessens“ stattfinden müssen;
- bei der Anwendung von Regeln (wie z. B. des Bau- und Planungsgesetzes) Einsprachen und Rekurse Betroffener so häufig sind, dass hohe und höchste Behördemitglieder an den Vollzugsfragen dauernd mitbeteiligt bleiben;
- beim Überwechseln von regelorientierten und zweckorientierten (z. B. planenden) Vollzugaufgaben ähnlich wie bei allen zielgerichteten Organisationen eine permanente „operationelle Führung“ notwendig wird: weil die administrativen Handlungsabläufe nicht *ex ante* programmiert werden können, sondern nach jedem Einzelschritt immer wieder neu überdacht und modifiziert werden müssen.

Vieles weist darauf hin, dass alle vier Erscheinungen sowohl infolge gesamtgesellschaftlicher wie auch endogen-politischer Entwicklungstrends

36 H. Geser, *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*, a. a. O., S. 233 ff.

ständig an Bedeutung gewinnen, und dass sich die damit verknüpften Probleme vor allem auf dem *kommunalen Niveau* verdichten, wo

- die öffentlichen Organe einerseits in einem besonders unmittelbaren Kontaktfeld zu privaten Bürgern und Institutionen mit ihren komplexen partikulären Problemlagen stehen, während sich Kantons- und Bundesinstanzen gerade dank dieser peripheren Absorptionstätigkeit der Gemeinde auf stabilere Umweltnischen zurückziehen können;
- andererseits aus den bereits erwähnten Gründen einer Verberuflichung hoher Behördenrollen die grössten Hindernisse entgegenstehen.

Neben ihrer mangelnden *internen* Integrationsfähigkeit sind milizartige Vollzugseinheiten auch nicht gut in der Lage, *untereinander* in einen verdichteten Interdependenzzusammenhang zu treten und dadurch ein zu einheitlichem Handeln befähigtes politisches Gesamtsystem zu konstituieren.

Mit ihrer aufgabenspezifischen Selbstbezogenheit entsprechen sie zwar recht gut der ausgesprochen *divisionalen Funktionsdifferenzierung öffentlicher Verwaltungen*, die aus der historischen Tendenz des Staates entstanden ist, als Ergebnis unkoordinierter politischer Entscheidungsakte ständig neue Einzelaufgaben anzugliedern, ohne sie mit bereits bestehenden Funktionen in Verbindung zu setzen.<sup>37</sup> Aber ihre Resistenz gegenüber Aussensteuerungen und einer Einbettung in umfassendere Kooperationszusammenhänge wird in dem Masse spürbar, als der Versuch gemacht wird

- die verschiedenen spezialisierten Aufgabenträger einer begrenzten Zahl übergeordneter Departemente zuzuordnen und sie dort in ein klares hierarchisches Verhältnis zu übergeordneten Leitungsstellen zu bringen;
- die Gemeindeexekutive von einer Ansammlung einzelner Behördepersonen in ein kollegiales Gremium zu verwandeln, bei dem sich jeder die Mühe nimmt, sich in die Entscheidungsthemen der andern Mitglieder einzuarbeiten;
- departementsübergreifend die Tätigkeiten verschiedener Vollzugsorgane in Richtung auf umfassende kommunale Planungsziele zu koordinieren.

Reiches Anschauungsmaterial für diese Problematik liefert auch heute noch der *Kanton Appenzell-Innerrhoden*, wo

- die *Standeskommission* schon rein formell nicht als ein einheitliches Gremium mit generalisierter Exekutivkompetenz, sondern als Aggregat

---

37 ibid., S. 215.

- von administrativ spezialisierten einzelnen Amtspersonen konzipiert ist (das früher je nach Arbeitsanfall durch temporäre zusätzliche Mitglieder erweitert wurde);
- verschiedenste *Spezialkommissionen* in einem prinzipiell kollateralen und meist diffus gehaltenem Kompetenzverhältnis nebeneinander koexistieren und einen fragmentierten Zustand des Staatsapparates konservieren, bei dem sich geringe innere Transparenz und organisatorische Gestaltbarkeit mit der Unfähigkeit zu einheitlichem kollektivem Aussenhandeln verbindet.<sup>38</sup>

### *5. Ermöglichung kollektiver, depersonalizierter Beratungs- und Entscheidungsprozesse*

Im Regelfall, besonders ausgeprägt aber bei kleineren Gemeinwesen, ist das Überwechseln zu vollamtlichen Rollen mit einer Verdichtung der Arbeitslast und der Verantwortlichkeiten bei wenigen Einzelpersonen verbunden: indem beispielsweise die Tätigkeit einer Verwaltungskommission an einen Amtssekretär übergeht, der Gemeinderat auf eine geringere Anzahl Köpfe (in *Chur* z. B.: nur drei Mitglieder) zusammenschrumpft oder – eine vor allem im *Kanton St. Gallen* verbreitete Lösung – der Gemeindeammann politische und verwaltungsmässige Aufgaben aller wesentlichen Vollzugsbereiche auf sich kumuliert.

Diesem Dilemma, dass gegenläufig zur höheren äusseren *Unabhängigkeit gegenüber dem sozio-strukturellen Umfeld* (vgl. 1) die *innere Abhängigkeit gegenüber singulären Personen* (mit all ihren charakterlichen idiosynkrasien, zufälligen biographischen Entwicklungsmustern u. a.) zunimmt, können sich höchstens grossstädtische Verwaltungen entziehen, die finanziell in der Lage (bzw. auf Grund quantitativer Arbeitslast dazu gezwungen) sind, ihre Berufsexekutive umfangreich zu halten und jeden Amtsbereich mit einer Mehrzahl von Beamten zu besetzen. Nur in solchen Fällen sind die Voraussetzungen für die – im „Kammersystem“ der klassischen preussischen Verwaltung überzeugend verwirklichte – Möglichkeit gegeben, die Funktionsleistungen beruflicher Amtsausübung mit jenen Vorteilen kollektiver Beratungs- und Entscheidungstätigkeit zu verbinden, die in kleinen Gemeindeverwaltungen nur auf der Basis ehrenamtlicher Behörden und Kommissionen verwirklicht werden können:

1. Durch Abstützung auf einen kollektiv erarbeiteten Konsens erhält eine politisch-administrative Entscheidung (genauso wie z. B. auch ein ge-

<sup>38</sup> R. Broger, *Der Grosse Rat im Innerrhodischen Recht*, Diss. Appenzell 1951, 120 f.; K. Locher, *Die Staats- und Gemeindeverwaltung im Kanton Appenzell-Innerrhoden*, Diss. Winterthur 1963.

richtliches Jury-Urteil) per se eine gewisse gesicherte *Legitimation*, die im Falle individuell zurechenbarer Entscheidungen oft nur dadurch erreichbar ist, dass der Verantwortliche über eine konsensual anerkannte hohe Qualifikation und Reputation verfügt und/oder er seine Beschlüsse ausführlich (z. B. mittels juristischer Argumentationen) begründet.

Gerade kleinere Gemeinden mit eng begrenztem Rekrutierungsfeld können sich aber keineswegs darauf verlassen, dass einzelne Amtsträger derartige personengebundene Legitimationsgrundlagen mitbringen, bzw. während der Amtsausübung selber befriedigend erzeugen.

2. Kollektive Gremien können ihre innere Entscheidungsfähigkeit und äussere Legitimation auch unter der erschwerten Bedingung beibehalten, dass einzelne Mitglieder infolge ihrer Verstrickung in partikuläre Cliquenverhältnisse und persönliche Querelen keine Gewähr für eine im Sinne des allgemeinen öffentlichen Wohls vollzogene Amtsführung mehr bieten, infolge objektiver „Befangenheit“ in den Ausstand treten müssen oder äusseren Druck- und Bestechungsversuchen unterliegen. Vor allem im dichten informellen Beziehungsnetz kleinerer Gemeinden laufen exponierte einzelne Amtspersonen (wie z. B. Gemeindeschreiber) das Risiko, dass jeder sie für alles verantwortlich hält und sie von verschiedenster Seite der Unfähigkeit oder Unseriosität verdächtigt werden.<sup>39</sup>
3. Kollektive Gremien sind selbst bei beträchtlicher Mitgliederrotation gut in der Lage, in sich eine stabile, überpersonell verankerte Tradition von Erfahrungsbeständen, Verfahrensweisen und Gewohnheiten der Entscheidungspraxis zu stabilisieren: während insbesondere bei „Einmannämtern“ das Problem auftritt, dass Neueintretende mit der Akkumulation von Erfahrungen, praktischen Gewohnheiten und Routinen immer wieder von vorn beginnen müssen und die Vollzugspraxis damit einer Phase der Diskontinuität und Unberechenbarkeit aussetzen.<sup>40</sup> In diesem Sinne sind Milizgremien dazu geeignet, um eine gewisse Konsistenz und zeitliche Kontinuität des politisch-administrativen Handelns zu gewährleisten und um als Agenten der „politischen Primärsozialisierung“ zu dienen, für die auf Gemeindeebene – wo zahlreiche jüngere Personen zum erstenmal politische Rollen übernehmen – ein ausgeprägter Bedarf besteht.

Gelangt man so einerseits zur paradox anmutenden Schlussfolgerung, dass kleine politische Systeme die von Max Weber als Eigenheiten vollamtlicher Bürokratie gepriesenen Vorzüge eines „*depersonalisierten*“ und „*uni-*

39 J. Clavadetscher, a. a. O.

40 H. Geser, *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*, a. a. O., S. 20.

*versalistischen*" *Staatshandelns* eher mit Hilfe *milizartiger Kollektivgrenzen* verwirklichen können, so ist andererseits ebenso unbestritten, wie sehr die beiden andern bürokratischen Merkmale des „*rationalen*“ sowie „*individuell-verantwortlichen*“ Handelns und Entscheidens dabei in den Hintergrund treten.

#### IV. Schlussfolgerungen

Weit davon entfernt, sich zu einer integrierten Theorie zusammenzufügen, vermögen die vorangegangenen Ausführungen wohl wenigstens den Blick für die komplexen Interdependenzwirkungen zu schärfen, die sich zwischen den sozio-politischen Gesellschaftsentwicklungen einerseits und den Entwicklungen politisch-administrativer Organisation andererseits ergeben.

Jedes voreilige Gesamturteil „für“ oder „gegen“ milizartige Rollenstrukturen verbietet sich angesichts der Tatsache, dass die Bedürfnisse

- nach *nicht-beruflichen Rollen*, die hohe Flexibilitäten in der *Zuordnung von Rollen zu Personen* offenlassen
- nach *Berufsrollen*, die – ausgesprochen komplementär dazu – hohe Flexibilitäten in der *Zuordnung von Handlungserwartungen zu Rollen (bzw. Personen)* garantieren

als Folge zunehmender Komplexität und Dynamik der Gesellschaft gleichzeitig stark zunehmen.

Der naheliegende Versuch, die funktionalen Vorzüge beider Rollentypen (z. B. durch eine Kombination vollausgebauter Verwaltungsorganisation mit nicht-beruflichen Behördepositionen) zu vereinigen, sollte in zukünftigen Untersuchungen ernsthaft untersucht werden, muss aber – vor allem infolge der begrenzten „*Responsivität*“ und „*Kooperativität*“ von Milizorganen – vorläufig eher skeptisch beurteilt werden.

