

Tagung Gemeindeschreiber

Die Bürger und ihre Gemeinde

Veränderungsprozesse und ihre Auswirkungen für die Gemeindeschreiber

Die Erwartungen der Behörden, der Bevölkerung an die Eigenschaften eines guten Gemeindeschreibers, einer exzellenten Gemeindeschreiberin, sind weit reichend. Sie sollten erste Ansprechperson, wandelndes Archiv, überzeugende Führungskraft und auch ein wenig Prophet sein. Von Ihnen erwartet man, dass Sie die Gemeinde und ihre Verwaltung früh auf mögliche Ereignisse vorbereiten.

Die Erfahrung lehrt uns, dass Annahmen über die Zukunft, die in unsere Entscheidungen einfließen, durch äussere, nicht direkt-beeinflussbare Ereignisse und Einwirkungen gegenstandslos werden können: Die Unwetter dieses Herbstes werden die Investitionspläne zahlreicher Gemeinden wesentlich verändern. Die steuerliche und wirtschaftliche Attraktivität eines Standortes ist stets relativ zu den Bedingungen, welche in der näheren Umgebung herrschen. Gegen Wegzugspläne international gesteuerter Konzerne können Gemeinden oft wenig ausrichten. Trotzdem: Wer agieren und nicht bloss reagieren will, braucht Annahmen über die Zukunft.

Die notwendige „Zukunftsschau“ gilt vorab für die Initiierung, Gestaltung und Nutzung von Veränderungsprozesse: Bewusste Veränderungen werden im Hinblick auf zukünftige positive Entwicklungen initiiert. Soll dies nicht am Bürger vorbei geschehen, müssen sich die entsprechenden Akteure darüber im Klaren sein, dass die Bürgerinnen und Bürger keine „statische Masse“ darstellen: Meinungen und Einstellungen können sich verändern, neue Handlungsweisen können gelernt und adaptiert werden. Die Dynamik dieser Prozesse ist eine klare Absage an allzu starre Modellvorstellungen und an die Überbewertung von Momentaufnahmen, gleichzeitig weckt sie aber auch das Bedürfnis nach mehr Orientierung.

Anstatt zu versuchen, die Zukunft vorauszusagen, als künftigen Zustand zu beschreiben, lohnt es sich sehr oft, die Prozesse zu analysieren, zum Beispiel zu fragen:

- Warum agieren Individuen und Gruppen in Ihrem Umfeld?
- Wofür wird in Ihrem Umfeld agiert?
- Gegenüber wem wird in ihrem Umfeld agiert?
- Wo wird in Ihrem Umfeld (wirkungsvoll) agiert?
- Wann wird in Ihrem Umfeld agiert?
- Wie wird in Ihrem Umfeld agiert?
- Mit welchen Ergebnissen ist bisher agiert worden?

Ich will im Folgenden versuchen, Prozesse und Entwicklungen zu skizzieren, die ich bei wichtigen Akteuren in Ihrem beruflichen Umfeld zu erkennen glaube, um dann einige Konsequenzen für Ihr berufliches Handeln zu beschreiben.

1. Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger

Ansprüche, Bedürfnisse, Erwartungen und Problemorientierungen der Bürgerinnen und Bürger können nicht losgelöst von deren Umfeld betrachtet werden: Wer die Bürgerin oder den Bürger kennen und wer deren Erwartungshaltungen identifizieren und verstehen will, muss deren soziales Umfeld kennen.

Die Bürgerinnen und Bürger stellen keinen eigentlichen „Akteur“ dar, sie sind nicht organisiert und verfügen dem entsprechend nicht über eine eigene, geschweige denn über eine „einheitliche“ Stimme in öffentlichen Diskursräumen. Nichtsdestotrotz sind politische Akteure dazu aufgefordert, sich an den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu orientieren, ihr spezifisches soziales Umfeld zu identifizieren und sie auf Grund dieser Kenntnisse mittels zielgruppengerechter Botschaften „abzuholen“.

Verschiedene Instrumente können dabei helfen, eine wenig greifbare „Bürgerschaft“ fassbarer zu machen. So liefert beispielsweise das jährlich durchgeführte „Sorgenbarometer“ des gfs-Forschungsinstituts Hinweise dafür, wo der Schuh allgemein am stärksten drückt. Zu diesen Kernanliegen gehören seit geraumer Zeit Themen wie „Arbeitslosigkeit“, „Gesundheit“ und „AHV / Altersvorsorge“.

Statistische Daten verdeutlichen nicht nur, dass die Bürgerinnen und Bürger keine „homogene, statische“ Masse darstellen, sondern dass sich die Bevölkerung darüber

hinaus in unterschiedliche Richtungen entwickeln. Gebiete, deren Einwohner zu besonderen Anspruchsgruppen gehören dürften, lassen sich auf diese Weise identifizieren, z.B.: Gebiete / Quartiere mit einer grossen Zahl junger Familien, einer hohen Dichte an ausländischer Wohnbevölkerung, Gebiete mit besonders vielen älteren Menschen. Zukünftige Entwicklungen werden mittels statistischer Hilfsmittel – je nach Qualität der Daten – besser einschätzbar: Quartiere, Gebiete, welche ein starkes Wachstum aufweisen oder durch Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet sind, etc.

Statistische Daten können teilweise durch gezielte, repräsentative Bevölkerungsbefragungen in ihrer Aussagekraft aufgewertet werden, teilweise werden so auch eigentliche Trendaussagen möglich, wie etwa die folgenden:

- Ansprüche der Dienstleistungskunden bestehen auch gegenüber dem Staat: Guter Service bei hoher Qualität zu tiefen Preisen
- Institutionen wird tendenziell weniger Vertrauen entgegengebracht, dafür Commitment in privaten Gemeinschaften
- Trend des «Age of Cheap» auch gegenüber dem Staat und seinen Leistungen

2. Gemeinden im Standortwettbewerb

Der Wettbewerb über die Steuern bildet ein zentrales Momentum des Standortwettbewerbs zwischen den Gemeinden – die Unterschiede sind dem entsprechend gross. Wirtschaftsprofessor René L. Frey hat zwecks Illustration dieser Unterschiede in der „Basler Zeitung“ zwei Extremfälle verglichen: Während ein Ehepaar mit zwei Kindern und einem Bruttoarbeitseinkommen von 80 000 Franken in der Neuenburger Gemeinde Couvet ziemlich genau 10% Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuern zu bezahlen hätte, würden bei gleichen Einkommensverhältnissen in der Tessiner Gemeinde Paradiso nur 1,8 % durch den Fiskus beansprucht.

Die Gegnerschaft gegen eine generelle materielle Steuerharmonisierung ist gross: Finanzstarke Gemeinwesen mit tiefen Steuern müssten diese erhöhen – nahelie-

enderweise würden diese Zusatzeinnahmen dann für eine Attraktivierung der Wohn-, Arbeits- und Investitionsbedingungen verwendet: Der Standortwettbewerb erfährt eine Verlagerung vom Steuerbereich hin zu den öffentlichen Leistungen. Finanzschwache Gemeinden mit hohen Steuersätzen müssten diese zurückstufen und hätten dann noch weniger Mittel zur Verfügung, die Folge wäre ein kontinuierlicher Ausbau des Finanzausgleichs, eine Strapazierung des Föderalismus über Gebühr, wie einige Experten meinen, denn die notwendigen Mittel für den Ausgleich würden ja von den „reichen“ Gemeinden abgezogen, diese wiederum wären in der Folge darum bemüht, möglichst viele Mittel halten zu können: durch Erweiterung des Ausgabespektrums auf weniger zwingende Bereiche. Der Anreiz, zu sparen und effizienter zu wirtschaften, wäre dahin.

Die Fragilität dieses Systems wird durch die Tatsache erhöht, dass Standortwettbewerb bei weitem nicht mehr nur in einem „Kontext Schweiz“ stattfindet, sondern längst ein internationaler geworden ist.

Einzelne Gemeinden reagieren in aussergewöhnlicher Weise auf diese Wettbewerbssituation: In den Luzerner Gemeinden Emmen und Vitznau winkt eine Prämie von bis zu 100 000 Franken für diejenigen, welche einen neuen Einwohner bringen, der mindestens 10 000 Franken Gemeindesteuer zahlt (Bilanz vom 1. 11. 2004). Allgemein haben die Bemühungen um finanzkräftige Einwohner in den vergangenen Jahren zugenommen – fraglich ist jedoch, in wiefern solche Werbemassnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit auch überprüft werden und schliesslich ist ebenso fraglich, ob der Steuersatz einer Gemeinde eine derart wichtige Rolle einnimmt, wie man ihm oft zuzugedenken scheint: Die Attraktivität eines Standorts, gute Infrastrukturausstattung und gute Dienstleistungen dürften eine mindestens ebenso grosse Rolle spielen. Eines wird damit überdeutlich: Die Anforderungen an behördliche Tätigkeit beschränken sich längst nicht mehr auf Verwaltungsakte.

Zum Stichwort „Gemeindereformen“

Gemeindereformen sind ein gesamtschweizerisches Thema: Zwei Drittel aller Schweizer Gemeinden haben in den vergangenen fünf Jahren die Zusammenarbeit

untereinander verstärkt, und zwar vor allem Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 2000. Das Thema Gemeindefusion ist in den meisten Kantonen dafür eher tabu.

Etwas mehr als die Hälfte aller Gemeinden der Schweiz haben weniger als 1000 Einwohner, in ihnen leben rund 10 Prozent der Gesamtbevölkerung (Durchschnittszahl pro Gemeinde: 888 Einwohner). Die Gesamtzahl der Gemeinden ist seit 1848 von ursprünglich 3202 auf lediglich 2842 gesunken.

Eine ungünstige finanzielle Lage gilt entgegen weit verbreiteter Ansichten eher nicht als reformauslösender Faktor. Reformwille orientiert sich dafür viel mehr am Ziel von besseren Dienstleistungen, verbunden mit der Hoffnung auf Einsparungen sowie effizientere Entscheidungswege. Bessere und professionellere Dienstleistungen führen – zumindest in der Anfangsphase – zu Mehrkosten. Deshalb sind kurzfristige finanzielle „Besserungen“ bei fusionierten Gemeinden in der Praxis eher selten zu beobachten.

Diese Beobachtungen werden u.a. in einer Analyse des Berner gfs-Instituts im Kantons Aargau bestätigt. Aktive, schon länger in der Gemeinde wohnhafte Einwohner arrangieren sich mit den erlebten Verhältnissen und können nur zu weitergehenden Kooperationen bewogen werden, wenn der konkrete Nutzen der Zusammenarbeit oder der Fusion nachgewiesen werden kann.

Es wäre jedoch falsch, zu behaupten, dass es überhaupt keinen Zwang zu Reformen gibt. Es ist eine Tatsache, dass die Aufgabenlast der Gemeinden in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat. Diesen Druck spüren vor allem kleinere Gemeinden, welche so praktisch zu Kooperationen genötigt werden. Der Widerstand gegen weiterführende Reformen – vor allem gegen Fusionsbestrebungen – kommt nicht von ungefähr. Im Vergleich zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erodierte in der zweiten Hälfte gesamtschweizerisch die „Nation“ als Hauptidentifikationsebene vieler Schweizerinnen und Schweizer, in der Romandie etwas stärker als in der Deutschschweiz. Parallel dazu verdichtete sich die Identifikation auf kommunaler Ebene: Der Bürger identifiziert sich tendenziell in erster mit seiner Wohn-, bzw. Heimatgemeinde und erst in zweiter Linie mit Kanton und Staat. Grösser wurde auch die Zahl derjeni-

gen, die sich – wohl nicht zuletzt eine Folge neuer Kommunikationsmöglichkeiten sowie der gesteigerten Mobilität – als „Weltbürger“ sehen.

Nicht zuletzt wird von vielen Gegnern von Gemeindefusionen auch immer wieder mit „Verlust an Bürgernähe“ und „Schwund direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten“ gegen beabsichtigte Reformbestrebungen argumentiert. Der erste Einwand ist je nach Grösse des fusionierten Gebildes nicht von der Hand zu weisen, der zweite angesichts teilweise sehr schlecht besuchter Gemeindeversammlungen und tiefer Stimmbeteiligung oft mehr prinzipiell denn handfest.

3. Die politische Orientierung der Bürgerinnen und Bürger

Die Parteien gehören zu den klassischen gesellschaftlichen Akteuren im politischen System. Ihre Mitgliederzahl und die Parteienbindung generell sind aber schwächer denn je. Der Anteil der Unter-30-jährigen Parteimitglieder beträgt weniger als 10 Prozent. Der Hauptanteil der Parteiaktiven gehört zu zum Alterssegment der 45-60-jährigen.

Eine Teil der früher den politischen Parteien vorbehaltenen Orientierungsfunktion nehmen heute starke Verbände und soziale Bewegungen ein. Starke Verbände bündeln die spezifischen Interessen ihrer Mitglieder und setzen die Forderungen wenn nötig auch über das Referendum durch. Sie agieren über mediale Mobilisierung wie über starkes Lobbying. Soziale Bewegungen entstehen dort, wo die starken Interessen artikulationsfähiger Bürgerinnen und Bürger in Parteien und Verbänden zu wenig Resonanz finden. Soziale Bewegungen verschwinden, wenn sich ihre Anliegen etablieren.

Die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger holt die politische Orientierung nicht über traditionelle Parteiinformationen, sondern über öffentlich und allgemein zugängliche Kanäle.

4. Die Rolle der Medien in der Meinungsbildung

Die Medien spielen eine herausragende in politischen Meinungsbildungsprozessen, indem sie den öffentlichen Raum für die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure

herstellen. Zu Zeiten der Parteienpresse war dieser Raum ein gewissermassen „garantierter“, die Ökonomisierung der Medien führte jedoch zu einer weitgehenden Trennung von politischem System und Mediensystem.

Die Intentionen von Medienschaffenden und politischen Akteuren sind vielfach nicht deckungsgleich. Während Medienschaffende nach Neuigkeitswert, nach Exklusivität streben, versuchen politische Akteure, einen schwierigen Konsens zu erzielen: Lösungen werden schrittweise erarbeitet, verschiedene Interessen werden in oft langwierigen Prozessen abgeglichen und integriert – etwas, das teilweise nur in nicht-öffentlichen Räumen möglich ist. Ebenfalls stimmt die Identifizierung dessen, was als wichtig gilt, in vielen Fällen nicht überein.

Auf Grund der grossen Fülle täglicher Informationen sind Medienschaffende gezwungen, eine Auswahl zu treffen. Medienschaffende selektieren Medieninhalte nach gewissen Kriterien, dazu gehören: „Reichweite“, „Schaden“ (erwartet, tatsächlich), „Kontroverse“, „Einfluss“, „Prominenz“ und „Nähe“ (regionale, lokale Themen). Viele politische Themen entsprechen einem Teil dieser Kriterien.

Akteure des politischen Systems müssen sich mit der Funktionsweise der einzelnen Medien vertraut machen, dazu gehört:

- die spezifischen Bedürfnisse der Medienschaffenden zu kennen;
- Redaktionsabläufe und –mechanismen zu verstehen;
- das Wissen über Zielgruppen von Medien, einzelnen Medienformaten;
- Ansprechpersonen zu identifizieren, eine Vertrauensbasis herzustellen.

Suchen Sie den Kontakt zu den Journalistinnen und Journalisten Ihres Umfeldes gezielt und bewusst, nehmen Sie die Ansprüche und Bedürfnisse der Medienschaffenden ernst und ziehen Sie falls nötig Konsequenzen in Ihrer Kommunikationspraxis.

Die Bürgerinnen und Bürger bilden sich ihre Meinungen in erster Linie im Rahmen ihrer soziokulturellen Identifikation, und nicht über die Massenmedien. Die Massenmedien können mitbestimmen, über was gedacht oder gesprochen wird – damit ist jedoch noch nicht festgelegt, wie darüber nachgedacht oder gesprochen wird. Haupt-

Informationsmedium stellen für die Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz nach wie vor die Printmedien dar, gefolgt von Fernsehen und Radio.

Medien können unter bestimmten Umständen eine gewisse Wirkung erzielen, sie sind weder allmächtig noch machtlos: Das ist, kurz zusammengefasst, der aktuelle Erkenntnisstand der Medienwirkungsforschung. Die „Wirkungen“ von medial vermittelten Botschaften im Sinne von „Effektivität“ hängen von unterschiedlichen Faktoren ab:

- Von den eigentlichen Zielen, die man im Rahmen geplanter Kommunikation erreichen will (Effektivität entspricht dem Verhältnis von tatsächlich erzielten Effekten und den Erwartungen des Absenders einer Botschaft);
- von der Wahl der Kanäle (wird das anvisierte Zielpublikum überhaupt erreicht?);
- von der Qualität der Botschaften, dazu gehören vordergründig auch Aspekte wie „Verständlichkeit“ und „Eindeutigkeit“;
- Teilweise auch vom „Sender“ selbst: Glaubwürdigkeit, „Legitimierung“ zu bestimmten Aussagen.

Gesicherte Erkenntnisse über Kommunikationserfolge bei einer spezifischen Zielgruppe – in Form von erhöhtem Bewusstsein gegenüber bestimmter Themen, Einstellungswandel, Verhaltensänderungen – lassen sich nur mittels erheblichem Analyseaufwand eruieren. Kleinere, stichprobenartige Tests vor der Veröffentlichung einer Information können jedoch massgeblich dazu beitragen, die eigenen Botschaften zu verbessern. Überprüfen Sie die Verständlichkeit Ihrer Nachrichten, prüfen Sie, ob die gewählten Kanäle auch tatsächlich denjenigen Zielgruppen entsprechen, die Sie erreichen möchten. Und schliesslich: Lernen Sie von der erfolgreichen Informationspraxis anderer Gemeinden.

5. Konsequenzen für Gemeindeschreiber als Chefs der Gemeindeverwaltungen

Veränderungen in den Gemeinden werden nicht um der Veränderung willen betrieben. Veränderungen sind meistens Antworten auf veränderte Bedürfnisse der Bür-

gerschaft, auf Veränderungsprozess übergeordneter Körperschaften, auf richterliche Interpretationen dessen, was Recht und was Unrecht ist, auf Veränderungen in der Umwelt.

Den Gemeindeschreibern als oberste Führungskräfte der Verwaltung, als Verbindungsleute zwischen Verwaltung und Behörden, zwischen Bürgerschaft und Behörden kommt dabei, so meine ich, auch die Funktion der Frühwarnung zu. Sie sind es, die sehr oft auf Tendenzen und Anzeichen eines Veränderungsprozesses hinweisen können. Instrumente, die sie bei dieser anspruchsvollen Aufgabe unterstützen können, sind:

- Verfügbare Meinungsumfragen, die in der Schweiz im Umfeld politischer Abstimmungen regelmässig durchgeführt werden;
- Auswertung von statistischen Daten kantonaler Stellen und des Bundesamtes für Statistik;
- die systematische Auswertung der täglichen Erfahrungen, welche Ihre Dienststellen im Umgang mit den Bürgerinnen und Bürgern machen, von der Zahl und den Eigenschaften der Sozialhilfeempfänger, über die Entwicklung der Schulabsenzen bis zu den Steuerdaten;
- ein regelmässiges Issue-Monitoring, d.h. die Beobachtung wachsender Interessenkonflikte zwischen Behörden, Verwaltung einerseits und Teilen der Bevölkerung andererseits;
- das Benchmark mit einer vergleichbaren Gemeinde, mit denen wichtige Daten ausgetauscht und verglichen werden;
- die Beobachtung der regulatorischen Vorhaben des Kantons, des Bundes und der möglichen Auswirkungen auf die Gemeinde.

Ich empfehle, eine gründliche Analyse solcher Faktoren zu Beginn einer Legislatur vorzunehmen und als wichtigen Teils eines Legislaturprogramms festzuhalten. Auf dieser Grundlage ist es wenig aufwändig, jährlich eine Korrektur und Ergänzung vorzunehmen. Ein hervorragendes Beispiel eines solchen Politikplanes, der auf vier Jahre ausgelegt ist und Jahr für Jahr fortgeschrieben wird, ist der Politikplan des Kantons Basel-Stadt.

Sie, als Gemeindeschreiberin, als Gemeindeschreiber müssten diesen Prozess leiten, denn Sie stehen für Kontinuität und tägliche Erfahrung, für Fachkompetenz und politischen Spürsinn.