

# Bürgerstaat und Staatsbürger

## *Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne*

Andreas Müller

mit Beiträgen von Sarah Bütikofer, Hans Geser, Martin Heller, Georg Kohler,  
Andreas Ladner, Patrik Schellenbauer und Hanna Ketterer,  
Stefan Tomas Güntert, Theo Wehner

# Die Abhängigkeit der Gemeinden von der Milizpolitik

*Andreas Ladner*

Der grösste Teil des Schweizer Milizsystems – gemessen an Personal und Arbeitsaufwand – entfällt auf lokale Politik und Behörden. Die Bereitschaft jedoch, ein solches Milizamt zu übernehmen, nimmt ab. Kann sich die Schweiz ihre politische Feingliederung noch leisten? Eine Abkehr vom Milizsystem ist gemäss Andreas Ladner mittelfristig weder realistisch noch wünschbar. Vielmehr sollten nach seiner Ansicht die Gemeinden punktuelle Reformen anstreben wie eine Lockerung der Rekrutierungsprozesse, eine Erhöhung des Ansehens oder der Entlohnung. AM

- Das Milizsystem stösst an seine Grenzen \_ 106
- Lokale Ebene als Ausgangspunkt und Nährboden des Milizsystems \_ 108
- Welcher Arbeitsaufwand wird im Milizsystem erbracht? \_ 110
- Wer sind die Milizpolitiker? \_ 112
- Rekrutierung, Motive und Gründe für den Rücktritt \_ 117
- Reformpotenziale des Milizsystems in den Gemeinden \_ 120

## Das Milizsystem stösst an seine Grenzen

### Zwangsverwaltung und Fusionen

Wenn es eine Gemeinde nicht schafft, ihre Behörden zu bestellen, entzieht ihr der Regierungsrat die Selbstverwaltung und setzt einen Sachwalter ein, solange es «die Interessen des Staates und der beaufsichtigten Körperschaft erfordern», heisst es im Kanton Aargau, wo unlängst in Hornussen nach den Wahlen drei Sitze im Gemeinderat mangels Kandidaten vakant blieben. Zu solchen Schreckensszenarien kommt es zwar sehr selten, aber sie sind schon vorgekommen.<sup>1</sup> Häufiger sind demgegenüber Klagen, wie schwierig es sei, überhaupt noch Interessenten für die zahlreichen Mandate in den Gemeinden zu finden, und dass – dies meist hinter vorgehaltener Hand – vor allem auch die Qualität der zur Auswahl stehenden Kandidatinnen und Kandidaten nicht ganz unproblematisch sei. Daran ändert auch der vielerorts mögliche Amtszwang nichts, der zum Glück nicht allzu häufig eingesetzt wird. Fest steht, dass mit dem fehlenden Engagement für die lokale Politik auch der kommunalen Selbstverwaltung Grenzen gesetzt sind.

Nun neigt man, vor allem in einer stark mediatisierten Welt, schnell einmal dazu, von Einzelfällen auf einen allgemeinen Trend zu schliessen und überall Entwicklungen auszumachen, die sich in erschreckender Weise von früheren, geradezu idyllischen Verhältnissen abzuheben scheinen. Der Blick zurück zeigt zwar, dass bereits Ende der 1980er-Jahre etwas mehr als ein Drittel der Gemeinden Mühe bekundete, für Behörden und Kommissionen genügend Kandidatinnen und Kandidaten zu finden.<sup>2</sup> Dass

<sup>1</sup> 2007 leitete ein vom Kanton eingesetzter Sachwalter für vier Monate die Geschicke der Aargauer Gemeinde Rekingen (953 Einwohner), bis der Gemeinderat wieder vollständig besetzt war.

<sup>2</sup> Seit 1988 führen Ladner et al. in regelmässigen Abständen Befragungen sämtlicher Gemeindeglieder in der Schweiz durch, an denen sich teilweise über 80% der Gemeinden beteiligen. Dieses Monitoring erlaubt es, Entwicklungen nachzuziehen und Trends zu erkennen. Die Ergebnisse der fünften Befragung finden sich in Ladner et al. (2013).

es seither schwieriger wurde, bestätigen nun aber in unseren Erhebungen jeweils rund zwei Drittel der Gemeinden, und Ende der Nuller-Jahre ist es jede zweite Gemeinde, die geltend macht, dass es für sie schwierig sei, für die Exekutivämter genügend qualifizierte Interessenten zu finden. Das Problem ist also nicht grundsätzlich neu, hat sich aber verschärft. Das sieht man auch daran, dass die Rekrutierungsschwierigkeiten nicht selten als Grund für Fusionsbestrebungen genannt werden.

### Wenig umstrittene Wahlen

Wie beschränkt die Zahl der Interessierten für ein Exekutivamt ist, zeigt eine gesamtschweizerische Befragung aller Mitglieder der Gemeinderäte.<sup>3</sup> Nur 62% der Antwortenden geben an, dass sie sich bei ihrer Wahl gegen andere Kandidaten oder Kandidatinnen durchsetzen mussten.<sup>4</sup> In den kleinen Gemeinden (weniger als 1000 Einwohner) wird die Mehrheit der Gemeinderäte ohne direkte Konkurrenz gewählt. Falls es zu einer Wahl kommt, ist der Ausgang in vier von fünf Fällen klar, sodass nicht von einer umstrittenen Auswahl ausgegangen werden muss.

Angesichts der Brisanz der Problematik und im Hinblick auf allfällige Anstrengungen zur Verbesserung der Situation ist es angezeigt, sich etwas genauer mit der Milizpolitik in den Gemeinden auseinanderzusetzen. Wer sind die Milizpolitikerinnen und Milizpolitiker; und, vor allem, was ist ihre Motivation, sich neben ihrem Hauptberuf und anderen Verpflichtungen mit der Gemeindepolitik zu befassen? Zuerst aber folgt ein genauerer Blick auf die Bedeutung und die Verbrei-

<sup>3</sup> In den Jahren 2008/09 wurden erstmals sämtliche Mitglieder der Schweizer Gemeindeexekutiven befragt. An dieser Umfrage beteiligten sich mehr als die Hälfte der Amsträger. Die Ergebnisse der Befragung wurden 2011 in Buchform publiziert (Geser et al. 2011). Sie liefern auch die Grundlage für die hier präsentierten Resultate und Erkenntnisse. Wo nicht anders vermerkt, handelt es sich um eigene Berechnungen.

<sup>4</sup> Dies wird auch von den Gemeindegliedern bestätigt (vgl. Ladner 2011: 13 ff.).

tung des Milizsystems auf der lokalen Ebene und vor allem auf das Ausmass der Leistungen, die milizmässig erbracht werden.

## Lokale Ebene als Ausgangspunkt und Nährboden des Milizsystems

### Luxuriöse politische Feingliederung

Die Schweiz hat eine sehr luxuriöse politische Feingliederung. Die 26 Kantone und vor allem die 2352 Gemeinden benötigen eine grosse Zahl von Personen, die sich für die zahlreichen politischen Ämter in Kommissionen, Exekutiven und Parlamenten zur Verfügung stellen. Da es kein amtliches Verzeichnis sämtlicher Amtsträger gibt, ist man auf Umfrageergebnisse und Hochrechnungen angewiesen, um eine approximative Gesamtzahl zu ermitteln. Bei einer durchschnittlichen Exekutivgrösse von knapp sechs Mitgliedern kann man von 14 000 Gemeinderätinnen und Gemeinderäten ausgehen.

dazu kommen rund 17 000 Mitglieder der Gemeindeparlamente und rund 70 000 Personen, die in einer Kommission (Schulkommission, Baukommission, Fürsorgekommission usw.) engagiert sind. Insgesamt dürften es also rund 100 000 Personen sein. Vor einem Vierteljahrhundert war diese Zahl bedeutend höher. Die Zahl der Gemeinden lag 1988 bei 3022, und die Gemeinderäte und Kommissionen waren teilweise grösser. Die Schätzungen damals beliefen sich auf 150 000.

### Milizpolitik gleich Sozialkapital

Anteilsmässig machen sich die Amtsträger in den grösseren Gemeinden und Städten kaum bemerkbar. In den kleinen Gemeinden hat schnell einmal ein beachtlicher Teil der Stimmberechtigten ein politisches Amt

inne beziehungsweise früher einmal ein solches Amt ausgeübt. Ein solches Engagement für die Politik sowie das Funktionieren und Wohlergehen der Gemeinde schafft nicht nur Verständnis für die Probleme, die zu bewältigen sind, sondern verringert auch die Distanz zum Staat. Der Staat – zumindest die Gemeinde – wird nicht als etwas Fremdes wahrgenommen, sondern durch die Bürgerinnen und Bürger selbst verwaltet. Sie übernehmen Verantwortung und denken nicht nur an sich, sondern auch an das Wohlergehen der Gemeinschaft. Selbst wenn es etwas schönfärbisch tönt, kann das milizmässige Engagement in der Gemeindepolitik also als Sozialkapital bezeichnet werden. Zudem bildet es ein wichtiges Rekrutierungspotenzial für politische Ämter auf höherer Ebene.

### «There is no alternative»

Die Schweiz hat – im internationalen Vergleich – nicht nur sehr viele, sondern auch sehr kleine Gemeinden. Heute hat etwa die Hälfte der Gemeinden weniger als 1200 Einwohner. Angesichts der Kleinheit der Gemeinden erstaunt es nicht, dass die Exekutivämter kaum professionalisiert sind: Gegen 80% der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten und deutlich über 90% der anderen Gemeinderatsmitglieder üben ihr Amt nebenamtlich aus. Bei den Parlamentsmitgliedern und bei den Kommissionen gibt es praktisch keine hauptberuflichen Anstellungsverhältnisse. Ob die Ämter professionalisiert werden können, hängt natürlich auch vom Arbeitspensum ab, das es zu erbringen gilt, und damit mehr oder weniger direkt von der Grösse der Gemeinde. Tabelle 1 zeigt, dass grössere Teilzeitanstellungen oder Vollämter erst ab einer Gemeindegrösse von 20 000 Einwohnern den einstelligen Prozentbereich übersteigen. Dies heisst mit anderen Worten: Will man die kleinräumige Gemeindestruktur beibehalten, sind der Professionalisierung der Gemeindeexekutiven enge Grenzen gesetzt.

## Welcher Arbeitsaufwand wird im Milizsystem erbracht?

Der Arbeitsaufwand, der von Milizpolitikerinnen und Milizpolitikern in den Gemeinden erbracht wird, ist beträchtlich. Sie verbringen den grössten Teil ihrer Zeit an Sitzungen des Gemeinderats sowie der zahlreichen Kommissionen, wobei sich vor allem die Vorbereitung dieser Sitzungen als sehr zeitintensiv erweist. Öffentliche Auftritte werden hingegen als weniger zeitbelastend angegeben. Bei den Präsidentinnen und Präsidenten ist die Belastung hier deutlich höher.

Hochrechnungen haben ergeben, dass in der Schweiz pro Jahr über 65 000 ordentliche Sitzungen der Gemeindeexekutiven stattfinden, die insgesamt etwa 180 000 Stunden dauern. Damit verbringen sämtliche rund 14 000 Mitglieder der Gemeindeexekutiven zusammen jährlich weit über eine Million Stunden an ordentlichen Sitzungen, dazu kommen noch die ausserordentlichen Sitzungen sowie die Kommissionssitzungen usw. (vgl. Geiser et al. 2011: 130 ff.). Die Sitzungen der Gemeindeexekutive finden

in etwas mehr als einem Drittel der Gemeinden wöchentlich statt. Knapp die Hälfte der Gemeinden hat einen Zwei-Wochen-Rhythmus, und in den restlichen Gemeinden trifft sich der Gemeinderat seltener.

Diese Zahlen tönen beeindruckend, auch wenn man sich vielleicht kaum vorstellen kann, was sie bedeuten. Einen besseren Einblick in den Umfang der Miliztätigkeit gibt die wöchentliche Arbeitsbelastung der einzelnen Mitglieder. Für gewöhnliche

Mitglieder liegt die durchschnittliche Belastung bei gegen 10 Stunden, für die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten bei rund 16 Stunden. Hier sind allerdings die vollamtlichen Mandatsträger eingerechnet. Bezüglich der eigentlichen Milizämter (nebenamtlich), sind es etwas mehr als 8 Stunden für die gewöhnlichen Mitglieder und rund 13 Stunden für die Präsidentinnen und Präsidenten. Einen

I  
I  
V  
N  
V  
I  
I

## Bürgerstaat und Staatsbürger

*Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne*

# Kurz und bündig:

Der Think-Tank Avenir Suisse entwickelt Ideen für die Zukunft des Standorts Schweiz. Er wurde 2000 gegründet und wird von über 100 Unternehmen und Privatpersonen aus allen Regionen des Landes unterstützt. In der Wahl seiner Projekte ist er unabhängig, aber nicht neutral: Die Haltung ist konsequent marktwirtschaftlich und liberal. Dies verpflichtet zu klaren Positionen. Der Think-Tank will politischen Handlungsbedarf aufzeigen und mit Anstössen und Vorschlägen zur Lösung von Problemen beitragen. Dazu erarbeitet er auf wissenschaftlicher Grundlage Analysen, veranstaltet Tagungen und nimmt an öffentlichen Debatten teil. Besonderen Wert legt er auf die verständliche Aufbereitung der Studienergebnisse sowie ihre Verbreitung über gedruckte und elektronische Medien.

**Tabelle 1**  
Anstellung, Aufwand und Entschädigung nach Gemeindegrösse

	alle	≤1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	≥50000
(in %)								
Nebenamt	90,5	95,3	92,2	90,0	86,8	75,0	36,3	0,0
Teilzeit (5–50%)	4,5	3,1	4,6	5,3	4,5	9,6	11,4	6,5
Teilzeit (50–90%)	2,3	0,7	1,9	2,2	4,2	8,3	25,0	0,0
Vollamt	2,7	0,9	1,3	2,5	4,5	7,1	27,3	93,5
100	100	100	100	100	100	100	100	100
(in h, Mittelwert)								
Aufwand alle	10,6	7,4	9,5	11,5	14,5	18,4	31,4	56,8
Aufwand Nebenamt Präsidenten	13,0	10,4	13,0	16,4	19,0	19,7	30,2	
Aufwand Nebenamt gewöhnliche Mitglieder	8,3	6,2	7,9	9,1	11,3	14,2	18,9	
(in Fr, Mittelwert)								
Stundenlohn Nebenamt Präsidenten	29,36	19,59	27,68	34,39	44,46	63,29	65,10	
Stundenlohn Nebenamt gewöhnliche Mitglieder	25,06	14,94	19,84	25,04	35,55	46,37	58,10	
Befragte	8082	3061	1720	1936	822	417	93	33

Quelle: eigene Berechnung, basierend auf Geser et al. (2011)

grossen Einfluss auf die Arbeitsbelastung hat die Grösse der Gemeinde. In Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern sind es rund fünfzehn Stunden für die gewöhnlichen Mitglieder (neuneinhalb für die Präsidenten und Präsidenten), in Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern

durchschnittlich 19 Stunden pro Woche (30 Stunden für die Präsidentinnen und Präsidenten). Zeitlich wie inhaltlich hat die Belastung im Laufe der Amtszeit der befragten Exekutivmitglieder zugenommen. Dies bestätigt im Fall der zeitlichen Beanspruchung rund drei Viertel der Befragten und im Fall der inhaltlichen sogar 80%.

**Gewöhnliche Mitglieder der Gemeindeexekutiven kommen auf einen durchschnittlichen «Stundenlohn» von 25 Franken, Präsidenten auf einen von 29 Franken.**

Nebenamtlich und milizmässig bedeutet nicht gratis. Zählt man für die nebenamtlichen Mitglieder sämtliche Bezüge – Jahrespauschale, Sitzungsgelder, Spesen, Honorare usw. – zusammen, kommt man für die gewöhnlichen Mitglieder der Gemeindeexekutiven auf einen durchschnittlichen «Stundenlohn» von 25 Franken und für die Präsidentinnen und Präsidenten auf einen von 29 Franken. Bei den vollamtlich Angestellten, die natürlich auch bedeutend länger arbeiten, liegen die Werte bei rund 70 Franken pro Stunde. Einen grossen Einfluss auf die Entschädigung hat wiederum die Grösse der Gemeinden. Bei den «Milizlern» liegt der Stundenlohn in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohner bei 12 Franken, und er steigt in Gemeinden mit zwischen 20 000 und 50 000 Einwohnern auf 58 Franken. Bei den Milizpräsidentinnen und -präsidenten steigt er von 17 Franken auf 65 Franken. Etwas mehr als die Hälfte der Exekutivmitglieder betrachten die Entschädigung als angemessen, die anderen halten sie für zu tief.

### Wer sind die Milizpolitiker?

Wer sind die Mitglieder der kommunalen Exekutiven? Eine gesamtschweizerische Befragung sämtlicher Exekutivmitglieder im Jahr 2011 (damals noch rund 15 000) erlaube es, erstmals ein umfassendes Profil der Milizpolitiker in der Schweiz zu zeichnen (Geser et al. 2011: 15 ff.). Die wichtigsten Merkmale sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

### Alter

Bekanntlich beteiligen sich junge Leute weniger stark am politischen Leben. Dies zeigen zumindest die Studien über das Wahl- und Abstimmungsverhalten. Dasselbe gilt auch für die Mitglieder der Gemeindeexekutiven. Das Durchschnittsalter liegt bei 51 Jahren. In den kleinsten Gemeinden ist das Durchschnittsalter etwas tiefer, und dort finden sich auch die grössten Anteile der unter 45-beziehungsweise unter 35-jährigen, während in den grossen Gemeinden und Städten die Exekutivmitglieder etwas älter sind, vor allem die Männer. Interessant ist schliesslich, dass mit dem Ausscheiden aus dem Berufsleben auch ein Ausscheiden aus der politischen Miliztätigkeit einherzugehen scheint. Exekutivmitglieder im Pensionsalter kommen praktisch ebenso selten vor wie Exekutivmitglieder unter 35 Jahren.

### Geschlecht

Was das Geschlecht der Mitglieder der Gemeindeexekutiven betrifft, gibt es für die Gesamtheit der

**Der Frauenanteil ist in den Exekutiven in den letzten zwei Jahrzehnten markant gestiegen.**

Gemeinden ebenfalls keine offiziellen Statistiken, sodass man dafür auf Daten aus Umfragen angewiesen ist. Unser Monitoring der Schweizer Gemeinden zeigt, dass der Frauenanteil in den Exekutiven in den letzten zwei Jahrzehnten markant gestiegen ist: 1988 lag der Frauenanteil in den Gemeinderäten der Schweiz noch deutlich unter 10%, und mehr als 60% der Gemeinden hatten keine Frau in ihrem Gemeinderat. 2009 lag der Frauenanteil bei 23,4%, und nur noch etwas mehr als 15% der Gemeinden haben keine Frauen in ihrer Exekutive. Allerdings fiel der grosse Anstieg des Frauenanteils in die 1990er-Jahre, seither ist der Zuwachs eher wieder abgeflacht (vgl. Ladhner 2011: 78).

Mit harten Zahlen unterlegt werden können auch zwei weitere, vielfach geäusserte Feststellungen: Besonders häufig vertreten sind die Frauen unter den Exekutivmitgliedern der SP und der Grünen, während die SVP den tiefsten Frauenanteil unter den grossen Parteien aufweist. Und

**Tabelle 2**  
**Profil der Exekutivmitglieder nach Gemeindegrösse**

	alle									
	≤1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20000–50000	≥50000			
Alter (in Jahren, Mittelwert)	51,1	50,1	50,7	51,8	52,3	53,8	52,8	55,3		
Frauen (in %)	23,5	24,0	23,3	23,5	22,9	23,8	22,9	33,0		
Verheiratete (in %)	83,0	81,7	84,7	84,8	82,6	78,8	82,6	74,2		
(in %, Mehrfachnennungen)										
Abschluss Uni/ETH	16,8	11,0	14,6	16,2	28,2	36,8	50,6	67,7		
Selbständig	31,1	31,9	28,9	30,4	32,0	35,6	38,7	0,0		
Höheres Kader	16,2	12,0	16,4	19,8	18,7	20,4	29,0	75,0		
Volle Erwerbstätigkeit Männer	82,6	85,0	85,1	82,5	77,6	65,5	38,5			
Volle Erwerbstätigkeit Frauen	21,2	24,7	23,7	15,5	16,9	21,7	25,0			
Im öffentlichen Sektor tätig	36,0	34,5	35,4	35,8	37,9	41,1	46,9	100,0		
Tertiärsektor	67,3	58,5	67,6	72,4	77,7	84,3	92,7	100,0		
Bauer	9,2	14,0	8,4	5,8	5,0	3,3	1,2	0,0		
Arbeiter	18,5	22,1	19,8	17,2	13,3	7,5	5,9	0,0		
Lehrer	7,9	6,5	8,4	7,9	9,8	11,8	11,8	3,3		
Jurist	3,2	1,5	2,4	3,2	6,6	9,5	10,6	3,3		
Unternehmer	22,7	19,9	23,2	26,5	23,9	22,6	18,9	0,0		
Im Kanton geboren	70,9	72,8	70,1	69,8	69,9	66,7	73,9	67,7		
Wohndauer vor Wahl weniger als 10 Jahre	25,3	33,5	26,4	20,0	14,7	14,1	7,1	6,5		
Multi-Vereinstätigkeit (3+)	20,6	15,0	18,6	22,3	27,6	38,6	40,8	39,3		
Parteil Mitglied	55,0	24,8	56,5	76,1	89,0	88,9	98,9	96,8		
Befragte	8082	3061	1720	1936	822	417	93	33		

Quelle: eigene Berechnung, basierend auf Geser et al. (2011)

was die Ämter anbelangt, fallen den Frauen vor allem die Ressorts Soziales, Gesundheit und Bildung zu.

### Bildung und Beruf

Bei den Milizpolitikern handelt es sich, auch was Bildung und beruflichen Hintergrund betrifft, nicht um einen repräsentativen Querschnitt

der Bevölkerung. Das Ausbildungsniveau der Gemeinderatsmitglieder liegt klar über dem Durchschnitt, und die sozioökonomisch besser gestellten Schichten sind übervertreten. Allerdings spiegelt sich auch die Struktur der Gemeinde in der Zusammensetzung der Exekutive, und die amtspezifischen Anforderungen führen zu einer gewissen Selektion. So erstrahlt es wenig, dass in kleinen ländlichen Gemeinden die Bauern besonders stark vertreten sind oder dass vor allem in mittelgrossen Gemeinden die selbständig Erwerbenden einen wichtigen Platz einnehmen, da sie die Anforderungen Flexibilität und zeitliche Verfügbarkeit klar besser erfüllen als Angestellte. Häufig geäusserte Klagen sind, dass es in den letzten Jahren deutlich schwieriger geworden sei, neben einem stark fordernden Beruf noch Platz für politisches Engagement zu finden.

Häufig geäusserte Klagen sind, dass es in den letzten Jahren deutlich schwieriger geworden sei, neben einem stark fordernden Beruf noch Platz für politisches Engagement zu finden.

der Bevölkerung. Das Ausbildungsniveau der Gemeinderatsmitglieder liegt klar über dem Durchschnitt, und die sozioökonomisch besser gestellten Schichten sind übervertreten. Allerdings spiegelt sich auch die Struktur der Gemeinde in der Zusammensetzung der Exekutive, und die amtspezifischen Anforderungen führen zu einer gewissen Selektion. So erstrahlt es wenig, dass in kleinen ländlichen Gemeinden die Bauern besonders stark vertreten sind oder dass vor allem in mittelgrossen Gemeinden die selbständig Erwerbenden einen wichtigen Platz einnehmen, da sie die Anforderungen Flexibilität und zeitliche Verfügbarkeit klar besser erfüllen als Angestellte. Häufig geäusserte Klagen sind, dass es in den letzten Jahren deutlich schwieriger geworden sei, neben einem stark fordernden Beruf noch Platz für politisches Engagement zu finden.

### Wohndauer in der Gemeinde

Die Gemeindepolitik bleibe den Alleingesessenen vorbehalten, ist ein immer wieder geäussertes Verdacht. Abgesehen von den Westschweizer Kantonen und einigen Ausnahmen in der Deutschschweiz sind die politischen Rechte, auch das Recht, gewählt zu werden, an die Staatsbürgerschaft geknüpft, sodass insgesamt ein Fünftel und in einzelnen Gemeinden ein deutlich grösserer Teil der Einwohner nicht direkt im Gemeinderat ver-



treten ist beziehungsweise gar nicht gewählt werden kann. Von den Mitgliedern der Gemeinderäte sind rund 70% in dem Kanton geboren, in dem die Gemeinde liegt, in der sie aktiv sind. Rund ein Viertel der Gemeinderäte ist weniger als 10 Jahre in der Gemeinde wohnhaft, in der sie aktiv sind. Da in den kleinsten Gemeinden deutlich mehr «Neuzugezogene» Ämter innehaben als in den Städten, wo sie eine grosse Seltenheit darstellen, kann vermutet werden, dass in den kleinen Gemeinden häufig zu wenig Kandidaten zur Verfügung stehen, sodass die Zugangshürden tiefer liegen und ein Amt auch die Integration an einem neuen Wohnort erleichtern kann, während in den Städten ein gewisser Bekanntheitsgrad aufgebaut werden muss und auch der parteiinterne Selektionsprozess deutlich mehr Zeit in Anspruch nimmt.

#### **Mitgliedschaft in Vereinen und Parteizugehörigkeit**

Häufig werden eine breite gesellschaftliche Verankerung, ein grosses soziales Netzwerk und die Mitgliedschaft in einer Partei als unumgehbare Voraussetzungen für die Wahl in einen Gemeinderat vermutet. Tatsächlich ist nur ein Viertel der Exekutivmitglieder in keinem Verein aktiv, und etwa ein Fünftel ist in drei und mehr Vereinen engagiert. Deutlich tiefer liegen die Anteile bei der Parteimitgliedschaft. Rund 55% der Gemeinderäte sind nach eigenen Angaben Mitglied einer Partei.<sup>15</sup> Dieser relativ tie-

fe Wert rührt daher, dass in vielen kleinen Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern lediglich jeder Vierte Parteimitglied ist. Bei 2000–5000 Einwohnern sind drei von vier Exekutivmitgliedern Mitglied in einer Partei, und ab 10 000 Einwohnern werden die Parteilosen zur Ausnahme. Auch die Vereinsmitglied-

schaften nehmen mit steigender Gemeindegrösse zu, was auf das grössere Angebot und wahrscheinlich auf die grössere Notwendigkeit, sich im Wahlkampf bekannt zu machen, zurückzuführen ist.

Mit Blick auf die Parteienvertretung ist die Befragung der Gemeindschreiber etwas aussagekräftiger als die Befragung der Exekutivmitglieder. Stärkste Partei neben den Parteilosen (33,6% der Sitze) ist die FDP (18,3%), gefolgt von der CVP (14%) und der SVP (13,4%), d. h., die Gemeinden sind fest in der Hand der Bürgerlichen. Berücksichtigt man aber zusätzlich die Grösse der Gemeinden, wird ab rund 20 000 Einwohnern die SP zur stärksten Partei (32,6% der Sitze, im Vergleich zu 8,7% über alle Gemeinden gesehen), und auch das Gewicht der Grünen nimmt deutlich zu.

#### **Rekrutierung, Motive und Gründe für den Rücktritt**

Neben Aufwand und Profil gibt die Motivationslage Aufschluss über Gründe für die Rekrutierungsprobleme und dient als Hinweis auf allfällige Abhilfe. Hierbei interessieren die Art und Weise, wie die Exekutivmitglieder zu ihrem politischen Amt gekommen sind, die genauen Motive, die zur Amtsübernahme führten, und die Gründe, weshalb sie nach einer bestimmten Zeit wieder aus dem Amt ausschieden (vgl. Tabelle 3).

#### **Wie kommt es zur Kandidatur?**

Es macht – zumindest nach Aussage der Amtsträger – nicht den Anschein, dass sich alle aus eigener Initiative um eine Kandidatur bemüht haben. Deutlich häufiger wurden sie angefragt, sei dies von bestimmten Persönlichkeiten in der Gemeinde oder von amtierenden Exekutivmitgliedern, sei es von einer Partei. In grossen Gemeinden sind Anfragen aus der eigenen Partei wichtiger, oder der Entschluss für eine Kandidatur wird zusammen mit der Partei gefällt, was auf die Bedeutung der Parteien bei der Rekrutierung geeigneter Personen für solche Ämter hinweist, während es in den kleineren Gemeinden eher Einzelpersonen und amtierenden

<sup>15</sup> Etwa 5% bezeichnen sich als Vertreter einer parteiunabhängigen Gruppierung und knapp 40% als unabhängig.

de Exekutivmitglieder sind. Andere Rekrutierungsinstanzen wie Wahlforen, Vereine und Verbände haben eine deutlich geringere Bedeutung, sei es, weil sie in bestimmten Gemeinden nicht vorkommen, sei es, weil sie das nicht als eine ihrer Hauptaufgaben betrachten. Aus diesen Ergebnissen wird klar, dass wegen der sinkenden Bedeutung der Lokalparteien – die vor allem in kleinen Gemeinden zu beobachten ist (Ladner 2008: 51 ff.) – ein wichtiger Rekrutierungsakteur verschwindet und dass die Aufgabe noch stärker auf einzelnen Personen lastet, was eher zu einer Beschränkung des in Betracht fallenden Kreises möglicher Kandidaten führen dürfte.

### Motive für die Amtsübernahme

Die Motivation für eine Amtsübernahme ist in erster Linie intrinsischer Natur. Nicht eine politische oder durch das Amt geförderte berufliche Karriere steht im Vordergrund, sondern die aktive Mitgestaltung der Gemeinde, die Vorstellung, eine Tätigkeit im Auftrag der Gemeinschaft auszuüben, oder das Verwirklichen von politischen Zielen. Gerade in den kleinen Gemeinden, in denen der Milizcharakter der Ämter am stärksten ausgeprägt ist, hört man häufig, dass es als wichtig erachtet wird, sich uneigennützig für die Allgemeinheit zu engagieren. Ein Amt in einer grösseren Gemeinde ist zeitintensiver, es eröffnet dafür aber mehr Perspektiven, und der Handlungsspielraum ist grösser.

Amt in einer grösseren Gemeinde ist zeitintensiver, es eröffnet dafür aber mehr Perspektiven, und der Handlungsspielraum ist grösser. Obwohl man sich auf der Suche nach den «wahren» Motiven nicht zu stark auf Befragungsergebnisse abstützen sollte, kann man kaum annehmen, dass das den Politikern und Politikerinnen häufig unterstellte Streben nach Macht die wichtigste Triebfeder ihres Engagements ist.

Nicht spektakulär, aber doch in die erwartete Richtung zeigend und signifikant sind die Unterschiede der Motivation zwischen nebenamtli-

**Tabelle 3**  
Gründe der Kandidatur, Motive für die Amtsübernahme und Ursachen für den Rücktritt nach Gemeindegrösse

Wie ist es zur Kandidatur gekommen? (in %, Mehrfachnennungen)	alle									
	≤ 1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	50001–100000	100001–200000	200001–500000	≥ 500000
Anfrage einer oder mehrerer Persönlichkeiten der Gemeinde	37,8	47,0	36,2	33,4	26,5	26,4	17,2	9,1		
Anfrage meiner politischen Gruppierung, der ich angehöre	32,2	13,4	32,7	45,7	52,9	57,6	51,6	60,6		
Anfrage eines oder mehrerer Mitglieder der Exekutive	30,6	47,5	28,6	18,5	14,2	9,8	7,5	9,1		
Zusammen mit meiner politischen Gruppe für Kandidatur entschieden	21,1	10,1	20,0	26,5	38,3	42,7	57,0	42,4		
Aus eigener Initiative beworben	17,6	18,3	16,9	16,6	16,8	21,6	18,3	15,2		
Anfrage einer politischen Gruppierung, zu der ich Kontakte habe	9,2	4,8	11,7	13,2	12,4	8,2	2,2	6,1		
Anfrage eines Wahlforums	3,6	3,6	5,1	2,9	2,2	3,4	4,3	0,0		
Anfrage einer mir fremden politischen Gruppierung	3,1	1,5	5,2	4,3	2,8	1,9	1,1	6,1		
Anfrage eines Vereines	2,7	2,4	4,1	2,7	1,8	1,9	1,1	0,0		
Anfrage eines Verbandes	1,2	0,9	1,1	1,4	1,2	1,7	0,0	0,0		
Motive für die Amtsübernahme (in %, Mehrfachnennungen)										
Aktive Mitgestaltung	83,1	78,7	83,4	85,3	87,7	91,0	91,0	96,6		
Gesellschaftsbeitrag	60,5	59,1	59,5	63,0	60,9	61,7	64,0	60,0		
Öffentliches Engagement	42,6	45,3	42,8	42,7	35,9	37,9	32,6	40,0		
Interesse an Politik	37,0	25,1	34,4	41,4	54,9	61,9	75,0	76,7		
Eigene Ideen umsetzen	22,7	21,6	21,4	22,2	24,3	29,4	40,7	35,5		
Interesse an politischen Diskussionen	19,5	15,4	17,9	21,3	25,7	27,4	39,5	40,0		
Lokales Ereignis	9,0	11,4	8,4	8,1	5,8	5,6	9,8	3,3		
Politischer Gruppe helfen	6,6	3,3	5,3	8,5	10,1	13,9	13,8	20,0		
Berufliche Entwicklung	4,2	4,0	4,4	4,7	4,3	3,7	3,5	0,0		
Politische Karriere	2,9	2,0	2,7	3,4	4,2	4,2	5,8	10,0		
Wiederkandidatur eher nein/kein (in %)	41,9	45,0	42,8	39,2	39,2	35,7	30,6	33,3		

Gründe für den Verzicht (in %, Mehrfachnennungen)	≤ 1000	1001–2000	2001–5000	5001–10000	10001–20000	20001–50000	50001–100000	100001–200000	200001–500000	≥ 500000
Platz für frische Kräfte	52,7	51,1	53,5	53,8	57,0	53,1	27,8	33,3		
Private Gründe	46,3	48,0	50,2	44,6	40,4	43,2	33,3	33,3		
Berufliche Gründe	29,3	30,1	29,8	31,1	18,5	19,8	16,7	0,0		
Ziele erreicht	18,9	18,2	21,7	17,7	20,5	16,0	11,1	33,3		
Amtszeitbeschränkung	18,2	14,3	16,7	21,9	19,9	23,5	38,9	33,3		
Enttäuschung von Lokalpolitik	9,4	14,3	7,0	8,2	4,0	3,7	0,0	0,0		
Anderes Amt	2,9	3,2	2,0	4,0	2,0	1,2	0,0	0,0		
Ziele nicht erreicht	1,3	1,5	0,7	1,6	2,0	0,0	0,0	0,0		
<b>Befragte</b>	<b>8082</b>	<b>3061</b>	<b>1720</b>	<b>1936</b>	<b>822</b>	<b>417</b>	<b>93</b>	<b>33</b>		

Quelle: eigene Berechnung, basierend auf Geser et al. (2011)

chen, teilsamtlichen und vollamtlichen Mitgliedern. Während Erstere vor allem das Engagement für die Allgemeinheit betonen, haben bei Letzteren eher instrumentelle Aspekte wie das Interesse an der Politik, die Durchsetzung eigener Vorstellungen sowie eine politische oder zumindest eine berufliche Karriere mehr Gewicht.

#### Gründe für den Rücktritt

Einblick in die Motivationslage der Milizpolitikerinnen und Milizpolitiker geben schliesslich die Antworten im Zusammenhang mit dem Rücktritt aus dem Amt. Etwas mehr als 20% beantworten die Frage nach einer erneuten Kandidatur mit «eher nein»; weitere fast 20% wollen nicht mehr kandidieren. Diese Werte sinken mit zunehmender Gemeindegrösse, was darauf hindeutet, dass man in kleinen Gemeinden weniger am Amt festhält und dieses möglicherweise eher als Pflicht erachtet. Fragt man nach den Motiven für einen Verzicht, wird am häufigsten geäussert, man wolle Platz für neue Kräfte machen, was gut und unverfänglich tönt. Interessant ist, dass die am zweite- und dritthäufigsten genannten Gründe, nämlich private und berufliche Motive, in den kleinen Gemeinden öfter anzutreffen sind. Dies deutet ebenfalls darauf hin, dass diese Ämter in den kleinen Gemeinden zusätzlich und nebenbei, vor allem aber aus Pflichtgefühl übernommen werden und weniger Teil einer bewussten Berufs-, Karriere- oder Lebensplanung sind. In dieselbe Richtung deutet, dass Amtszeitbeschränkungen eher in grösseren Gemeinden praktiziert werden.

#### Reformpotenziale des Milizsystems in den Gemeinden

Die Schweiz wird selbst mittelfristig kaum aus 400 Gemeinden mit durchschnittlich 20 000 Einwohnern bestehen. Entsprechend kann man nicht davon ausgehen, dass kurz- bis mittelfristig eine Abkehr vom Milizsystem in der Gemeindepolitik möglich ist. Ganz abgesehen davon ist dies angesichts der Vorteile, die das direkte Engagement einer grossen Zahl

der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bringt, auch nicht wünschbar. Entsprechend stellt sich die Frage, wie man dem Mangel an geeigneten Kandidaten entgegenzutreten kann. Ansetzen könnte man bei der Rekrutierung möglicher Kandidatinnen und Kandidaten beziehungsweise bei der konkreten Ausgestaltung des Amtes. Einen möglichen Weg zeigen auch jene Kantone auf, in denen der Problemdruck etwas geringer ist.

Da vor allem Junge, Frauen, Pensionierte und niedergelassene Ausländer in den Exekutiven nicht oder wenig vertreten sind, besteht hier ein geringes Rekrutierungspotenzial. Könnte etwa bei den Frauen der Anteil anfänglich stark gesteigert werden, besteht heute der Eindruck, dass ein Plafond erreicht ist. Der verstärkte Einbezug der Jugendlichen wird seit langem angestrebt, der Erfolg ist jedoch aufgrund divergierender Lebensentwürfe relativ bescheiden. Erstaunlich ist, dass sich ältere Personen nicht stärker engagieren, während bei den Nicht-Schweizern die Frage grundsätzlicher bzw. politischer Natur ist. Angesichts der Schwäche von traditionellen Rekrutierungsinstanzen wie den Parteien müssten in kleineren Gemeinden möglicherweise die Behörden noch gezielter versuchen, die untervertretenen Kreise anzusprechen. Allerdings ist die Gefahr gross, dass man beim gezielten Ansprechen möglicher Kandidaten auf diejenigen Kreise beschränkt bleibt, die man persönlich kennt.

Naheliegender wäre der Versuch, die Ämter attraktiver zu machen. Früher war ein Amt in einer Gemeinde mit Prestige verbunden, heute ist dies kaum mehr der Fall. Wie wichtig und verdienstvoll ein solches Engagement ist, kann nicht genug betont werden. Zudem könnten die Tätigkeiten interessanter gestaltet werden. Häufig sind Exekutivmitglieder mit operativen Aufgaben befasst und ist ihr Handlungs- und Gestaltungsspielraum relativ beschränkt. Entsprechend werden heute

**Heute werden Modelle diskutiert, die die Exekutivmitglieder von den «Alltagsgeschäften» entlasten und stärker auf die strategische Führung ausrichten.**

Modelle diskutiert, die die Exekutivmitglieder von den «Alltagsgeschäften» entlasten und stärker auf die strategische Führung ausrichten. Unser Befragungsergebnisse deuten allerdings nicht darauf hin, dass die konkrete Ausgestaltung einen wichtigen Hinderungsgrund für ein politisches Engagement darstellt.

Verschiedentlich im Gespräch sind auch materielle Anreize. Denkbar wäre etwa, dass eine Exekutivtätigkeit als «Dienst an der Gemeinschaft» in neuen Lebens- und Arbeitszeitmodellen angerechnet oder in Form von «Diensttagen» vergütet oder kompensiert wird. Entsprechende Anstrengungen bedürften allerdings eines gesellschaftlichen Umdenkens und sind auch organisatorisch mit Herausforderungen verbunden. Näherliegend ist wohl eine bessere Entschädigung für die geleistete Arbeit, auch wenn dies auf den ersten Blick mit dem Milizgedanken zu kollidieren scheint. Bereits heute sind – zumindest in den mittelgrossen und grossen Gemeinden – die Stundenansätze nicht unerheblich. In vielen Gemeinden wurden sie in den letzten Jahren erhöht, ohne dass sich dadurch die Situation wirklich entschärft hätte. Mit mehr Geld allein lässt sich das Problem also nicht lösen.

#### «Best Practices»

In vielen Gemeinden wurden die Stundenansätze in den letzten Jahren erhöht, ohne dass sich dadurch die Situation wirklich entschärft hätte.

Luzern gehört zu den Kantonen, in denen die Klagen über Rekrutierungsprobleme weniger laut sind. In den Luzerner Gemeinden sind besonders viele Ämter als teilzeitliche Beschäftigung (5–50%) definiert, und hier errachtet auch der grösste Teil der Exekutivmitglieder (über 80%) die Entschädigung als angemessen. Ganz allgemein gilt, dass Teil- und Vollamtliche ihre Entschädigung eher für angemessen halten als die vielen Nebenamtlichen. Die Luzerner Gemeindegewählten sind zudem etwas kleiner, und der Frauenanteil ist überdurchschnittlich hoch (27% im Vergleich zu 21% im Durchschnitt).

#### Differenzierte Lösungen und das milizmässige Teilamt

Realistisch gesehen wird kaum eine einzige Massnahme die Rekrutierungsschwierigkeiten für alle Gemeinden beheben können. Auch drängt sich eine Differenzierung nach Gemeindegrösse auf. In den grossen Gemeinden und Städten ist der Problemdruck nicht besonders gross, die Ämter sind attraktiv genug. In den kleinsten Gemeinden ist der Aufwand gering und die Entlohnung sehr bescheiden, sodass mit einer angemessenen Entschädigung mehr erreicht werden könnte. Ab einer bestimmten Grösse könnte – ähnlich wie in Luzern – ein milizmässiges Teilamt eingeführt werden. Definiert und entschädigt als 20%- oder 30%-Anstellung wäre dies – nicht zuletzt für Jugendliche und Frauen – ein klarer bestimmtes Engagement, das sich in die gesamte Lebensgestaltung integrieren liesse oder neben einer etwas reduzierten Hauptbeschäftigung Platz hätte. Bezahlt werden diese Ämter sowieso, sodass die Kosten für die Gemeinde nicht allzu stark steigen würden; hingegen wäre der Aufwand klarer umgrenzt. Das Wertvolle an der Milizarbeit ist ja nicht, dass sie gratis geleistet wird, sondern dass die Miliztätigen ein zweites Standbein im Leben haben.