



**Universität
Zürich**^{UZH}

Tätigkeit und Profil der Zürcher Gemeinderäte

Ergebnisse einer Befragung der Exekutivmitglieder in den Gemeinden des
Kantons Zürich 2008/2009

Urs Meuli

Im Auftrag des Gemeindeamtes des Kantons Zürich

<i>Datengrundlage</i>	Die Studie basiert auf der ersten landesweiten Befragung der Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden, realisiert um die Jahreswende 2008/2009. Finanziert wurde die Befragung vom Schweizerischen Nationalfonds, durchgeführt haben sie das Soziologische Institut der Universität Zürich, das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) und das Institut de hautes études en administration publique der Universität Lausanne (IDHEAP).
<i>Autor</i>	Urs Meuli ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Soziologischen Institut der Universität Zürich
<i>Auftraggeber</i>	Gemeindeamt des Kantons Zürich
<i>Bezugsquelle</i>	Gemeindeamt des Kantons Zürich Feldstr. 40 Postfach 8090 Zürich
	Zürich 2011

Urs Meuli

Tätigkeit und Profil der Zürcher Gemeinderäte

Ergebnisse einer Befragung der Exekutivmitglieder in den Gemeinden des
Kantons Zürich 2008/2009

*Tätigkeit und Profil der Zürcher Gemeinderäte
Ergebnisse einer Befragung der Exekutivmitglieder
in den Gemeinden des Kantons Zürich*

Urs Meuli
Zürich 2011

Alle Rechte vorbehalten
© 2011 Soziologisches Institut der Universität Zürich

Wichtigste Ergebnisse im Überblick

Die vorliegende Studie basiert auf der ersten landesweiten Befragung sämtlicher Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden, durchgeführt im November 2008 bis März 2009. Das Gemeindeamt des Kantons Zürich hat eine detaillierte Auswertung der Verhältnisse in den Gemeinden des Kantons Zürich in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der Studie ermöglichen ein exaktes Bild der Exekutivmitglieder in den Zürcher Gemeinden. Es beinhaltet ein persönliches Profil mit den sozialen Merkmalen Alter und Geschlecht, der familiären und beruflichen Situation und der Dauer der Ansässigkeit in der Gemeinde. Dazu umfasst es als politische Merkmale politische Zugehörigkeit der Gemeinderäte und ihre politische Position aufgrund ihrer Verortung auf einer Links-rechts-Skala.

Das Durchschnittsalter eines Zürcher Gemeinderates beträgt 54 Jahre, drei Jahre mehr als im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Jeweils knapp 40 Prozent der Zürcher Gemeinderäte sind zwischen 45 und 54 resp. zwischen 55 und 64 Jahren alt und acht Prozent sind im Pensionsalter. Stark untervertreten sind die Jungen: Nur rund 15 Prozent der Gemeinderäte sind noch nicht 45, wobei jüngere als 35 nur vereinzelt vorkommen.

Die Frauen sind in den lokalen Exekutiven deutlich untervertreten. Obwohl ihr Anteil seit den achtziger Jahren stetig angestiegen ist, besetzen sie immer noch weniger als 25 Prozent der Sitze. Je nach Aufgabengebiet variiert der Frauenanteil sehr stark. Am stärksten vertreten sind sie in den Ressorts Soziales und Gesundheit mit knapp der Hälfte und im Bildungsressort mit einem Drittel der Sitze. Ganz klar von Männern dominiert werden dagegen die Bereiche Finanzen, Bau und Werke, in denen der Frauenanteil bei rund zehn Prozent liegt.

Die grosse Mehrheit der Gemeinderäte lebt in traditionellen, geordneten Familienverhältnissen. Rund 85 Prozent von ihnen haben Kinder, ebenfalls 85 Prozent sind verheiratet, etwa sechs Prozent sind ledig und acht Prozent geschieden oder getrennt. Diese hohe Heiratsquote gilt auch für die jungen Gemeinderäte mit 35 bis 44 Jahren, erst bei den Unter-35-Jährigen überwiegen die Ledigen mit einem Anteil von 75 Prozent.

Der Ausbildungsstand ist bei den Zürcher Amtsvorstehern ausgesprochen hoch, auch im Vergleich mit ihren schweizerischen Kollegen. 70 Prozent der Zürcher Gemeinderäte haben mit Hoch-, Fachhochschule oder höherer Berufsausbildung eine Tertiärausbildung abgeschlossen - gesamtschweizerisch sind es gut 60 Prozent – und 25 Prozent haben ihre berufliche Karriere über eine Berufslehre eingeleitet. Letztere sind überdurchschnittlich oft in kleinen Gemeinden anzutreffen, während in den Städten ab 20'000 Einwohnern 80 Prozent der Stadträte über einen Fach- oder Hochschulabschluss verfügt. Mehr als 70 Prozent der Zürcher Gemeinderäte nehmen in ihrem Beruf eine hohe Stellung ein, indem sie entweder Inhaber einer eigenen Firma sind oder dem mittleren oder höheren Kader angehören.

Die Lebensweise der Exekutivmitglieder ist geprägt von einer starken Verwurzelung in der Gemeinde. Im Durchschnitt waren Zürcher Gemeinderäte bei ihrer ersten Wahl in die Exekutive seit 23 Jahren in der jetzigen Gemeinde wohnhaft, ein Drittel von ihnen schon mehr als vierzig Jahre. Dabei zeigt sich, dass die Männer unter den Gemeinderäten schon deutlich länger in der Gemeinde ansässig sind als die Frauen, und die Gemeinderäte mit einer Berufslehre länger als diejenigen mit einem Tertiärabschluss. Besonders stark ist die Verwurzelung der

Exekutive in den Städten mit mehr als 20'000 Einwohnern, wo praktisch alle Stadträte bei ihrer Wahl schon mehr als 20 Jahre in ihrer Stadt wohnhaft waren.

Die lokalen Parteien haben in den letzten Jahren einen starken Aderlass ihrer Basis erlebt, sodass es ihnen immer schwerer fällt, aus ihren Reihen Kandidaten für die Exekutivwahlen zu rekrutieren. Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass 37 Prozent der Gemeinderäte im Kanton Zürich keiner Partei angehören. Sie repräsentieren entweder eine lokale politische Organisation, z.B. ein Gemeindeforum oder einen Wahlverein, oder sitzen als Unabhängige im Gemeindevorstand. Gesamtschweizerisch ist der Anteil der Parteilosen mit 45 Prozent zwar noch klar höher, dies hängt aber einzig damit zusammen, dass die Zürcher Gemeinden im schweizerischen Vergleich relativ gross sind. Die Schwäche der Parteien wird durch die Gemeindegrösse stark beeinflusst, in den kleinen Gemeinden ist die Parteilosigkeit der Gemeinderäte die Regel, in den Städten dagegen gehören praktisch alle Exekutivmitglieder einer Partei an.

In der Bewertung ihrer politischen Position sehen sich die Zürcher Gemeinderäte mehrheitlich auf der rechten, bürgerlichen Seite. Beinahe zwei Drittel der Zürcher Gemeinderäte verorten sich rechts von der Mitte. Das linke Segment ist dagegen mit nicht einmal 25 Prozent in den Zürcher Exekutiven deutlich weniger stark vertreten. Im Vergleich mit den Schweizer Gemeinderäten verorten sich die Zürcher Vertreter deutlich weiter rechts. Wie für die gesamte Schweiz gilt auch für Zürich, dass sich die Exekutivmitglieder mit steigender Gemeindegrösse zunehmend links positionieren. Dies gilt aber vor allem für die Parteivertreter. Auffallend ist, dass sich Frauen, ganz Junge und gut Ausgebildete viel häufiger im linken politischen Segment einordnen.

Die Gemeinderatswahlen und die Begleitumstände der ersten erfolgreichen Kandidatur der jetzigen Zürcher Gemeinderäte bilden einen zweiten Themenblock dieser Studie. Im Zentrum stehen die Fragen, ob die aktuellen Zürcher Gemeinderäte bei ihrer ersten erfolgreichen Kandidatur einer Kampfwahl ausgesetzt waren, und, wenn ja, ob sie sich dabei gegen ernsthafte Konkurrenten durchsetzen mussten. Weiter werden die Ansichten der Gemeinderäte über die entscheidenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl und die Wahlkampfunterstützung, die sie aus ihrem persönlichen und lokalen Umfeld erhalten haben, thematisiert. Und schliesslich wird nach den Motiven der Gemeinderäte für ihre erstmalige Kandidatur gesucht.

Wie die Mehrheit der Schweizer Gemeinden sind auch die Zürcher Gemeinden seit langem mit einem akuten Mangel an Kandidatinnen und Kandidaten für die unterschiedlichen Behördenämter konfrontiert. Dies macht sich auch bei den Zürcher Exekutivwahlen bemerkbar. Zwar waren 70 Prozent der Zürcher Gemeinderäte bei ihrer ersten erfolgreichen Wahl in eine Kampfwahl verwickelt, aber nur jeder achte Zürcher Gemeinderat musste sich dabei auch gegen einen oder mehrere ernsthafte Konkurrenten durchsetzen. Interessant ist dabei die Aussage, dass der Anteil an Kampfwahlen mit der Gemeindegrösse stark zunimmt, nicht aber der Anteil an knappen Wahlausgängen.

Trotz dieser wenig umstrittenen Wahlen belegen der hohe Ausbildungsstandard und die starke Position der Zürcher Gemeinderäte in ihrem beruflichen Umfeld, dass die Anforderungen an die Kandidatinnen und Kandidaten sehr hoch sind. Wichtigste Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kandidatur neben der Bekanntheit sind ausgewiesene berufliche Qualifikationen und geordnete Familienverhältnisse. Erst danach folgen die Zugehörigkeit zu einer Partei oder zu Vereinen und Verbänden. Während die familiäre Situation in den Kleinstgemeinden die

wichtigste Voraussetzung ist, rückt in den Städten die Parteizugehörigkeit neben einer möglichst breiten Bekanntheit in den Vordergrund.

Trotz der zu beobachtenden Krise der Parteien und des damit verbundenen starken Vormarsches der Parteilosen sind die Parteien nach wie vor die stärksten Motoren für einen erfolgreichen Wahlkampf. Dies gilt aber nur für die grösseren Gemeinden ab 5000 Einwohnern, nicht aber für die kleinen Gemeinden, in denen die Parteien bei den Wahlen nur eine untergeordnete Bedeutung haben. Starke Unterstützung erfahren die Kandidatinnen und Kandidaten auch durch die Familie oder ihren Bekanntenkreis und durch einzelne wichtige lokale Persönlichkeiten. Weniger wichtig sind dagegen das lokale Gewerbe, Quartiergruppen und Vereine, und praktisch keine Rolle spielen in den Wahlen professionelle Berater und der Einfluss der Medien.

Die Basis für den Entscheid für ein ehrenamtliches Engagement bilden aber die persönlichen Beweggründe der potenziellen Kandidaten. Die zentralen Motive der Zürcher Gemeinderäte sind hauptsächlich uneigennütziger Art. Am meisten genannt worden sind von ihnen, dass sie ihre Gemeinde aktiv mitgestalten wollen, oder dass sie ihren Einsatz als gesellschaftlichen Auftrag verstehen. Erst danach folgen politisch geprägte Motive, wie das Interesse an der Politik, die Freude an der politischen Auseinandersetzung oder die Absicht, eigene Ideen in die Tat umzusetzen. Gar keine Rolle spielen dagegen persönliche Gründe, denn nur die wenigsten Gemeinderäte erhoffen sich durch ihre Exekutivtätigkeit Unterstützung für ihre berufliche Entwicklung oder eine politische Karriere.

Das Exekutivamt ist in den Zürcher Gemeinden noch ausgeprägter als in der übrigen Schweiz ein reines Nebenamt, denn nicht einmal fünf Prozent der Zürcher Gemeinderäte üben ihre Tätigkeit als Teil- oder Vollamt aus. Fast die Hälfte davon umfassen Teilpensen von weniger als 50 Prozent, und nur die Stadträte der beiden grossen Städte Zürich und Winterthur besitzen ein Vollamt. Zum Zeitpunkt der Befragung sassen die Zürcher Gemeinderäte im Durchschnitt genau acht Jahre oder zwei Amtsperioden in der Exekutive. Die längsten Amtszeiten weisen die Gemeinderäte in den mittleren Gemeinden mit 5000 bis 10'000 Einwohnern mit knapp neun Jahren auf, mit sechs Jahren am wenigsten sind sie in den Kleingemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern im Durchschnitt bereits in der Exekutive. Bei der Frage nach den Qualifikationen, die die Exekutivmitglieder von ihrem beruflichen Alltag mitbringen, fällt auf, dass juristische, technische oder Finanzkenntnisse nur eine untergeordnete Bedeutung haben. Entscheidend sind dafür Organisations- und Führungskompetenzen, die eher dem Bereich der Schlüsselqualifikationen zuzuordnen sind.

Der zeitliche Aufwand für die Exekutivtätigkeit beträgt in den Zürcher Gemeinden bei den nebenamtlich tätigen Exekutivmitgliedern durchschnittlich zwölfteinhalb Wochenstunden. Damit investieren sie deutlich mehr Zeit in ihr Amt als der durchschnittliche Schweizer Gemeinderat, der wöchentlich etwas weniger als zehn Stunden aufwendet. Dieser Mehraufwand kann nur zum Teil durch die Grösse der Zürcher Gemeinden erklärt werden, denn auch in einem Vergleich gleich grosser Gemeinden wenden die Zürcher Gemeinderäte etwas mehr Zeit für ihr Amt auf als ihre Schweizer Kollegen. Die zeitintensivsten Aufgabengebiete sind in den Zürcher Gemeinden das Bildungsressort und das Präsidium. Auffallend ist, dass die Frauen einen grösseren Aufwand für ihr Amt betreiben als die Männer. Die Gründe dafür liegen einerseits darin, dass die Gemeinderätinnen weniger häufig in ihrem Beruf 100 Prozent arbeiten und deshalb über mehr Zeit für die Gemeindetätigkeit verfügen.

In der Beurteilung der finanziellen Abteilungen ihrer Exekutivtätigkeit sind die Zürcher Gemeinderäte gespalten: Knapp 60 Prozent von ihnen finden sie angemessen, etwas mehr als 40 Prozent sind mit ihren Bezügen nicht zufrieden. Interessanterweise hängt die Zufriedenheit mit der finanziellen Entschädigung nicht mit der Gemeindegrösse zusammen, obwohl die Höhe der Abteilungen natürlich stark mit der Gemeindegrösse verknüpft ist. Ein Gemeinderat in einer Zürcher Kleingemeinde erhält mit jährlich rund 10'000 Franken ein besseres Taschengeld, in mittleren Gemeinden bekommt er 20'000 bis 25'000 Franken, in kleinen Städten (10'000 bis 20'000 Einw.) rund 40'000 Franken, und in mittleren Städten (20'000 bis 50'000 Einw.) schon stattliche 60'000 Franken. In den beiden Grossstädten schliesslich werden die Stadträte aufgrund ihrer Vollämter im Durchschnitt mit über 230'000 Franken entlohnt.

Auch in der Frage, wie interessant sie das politische Leben in ihrer Gemeinde einschätzen, sind die Meinungen nicht eindeutig. Die eine Hälfte der Zürcher Gemeinderäte bezeichnet die Gemeindepolitik als interessant, die andere Hälfte als ‚eher‘ interessant oder in einigen Fällen sogar als langweilig. Nicht überraschend sind die Urteile in den Städten etwas positiver, aber insgesamt fällt die Gemeindegrösse nicht stark ins Gewicht.

Die gemeindeinterne Kontrolle der Exekutive obliegt in den meisten Zürcher Gemeinden der Gemeindeversammlung und nur in wenigen Städten dem Stadtparlament. In den Parlamentsgemeinden ist die Aufsicht für die Exekutivmitglieder stärker spürbar. 85 Prozent der Exekutivmitglieder empfinden die Kontrolle in den Parlamentsgemeinden als stark oder eher stark. Aber auch in den Gemeinden mit Versammlung erhält die Überwachung durch die Legislative insgesamt gute Noten, mehr als 50 Prozent der Gemeinderäte stufen die Kontrolle zumindest als eher stark ein. Dieses Resultat ist wohl weniger auf die Gemeindeversammlung als auf die Arbeit der Rechnungsprüfungskommissionen zurückzuführen, deren Aufgabe vor allem die Überprüfung der Jahresrechnung und des Voranschlags ist, und die schliesslich den Antrag an die Gemeindeversammlung stellt. Weitere Möglichkeiten der Überwachung der Exekutivtätigkeit bieten überkommunale Gremien. Im Kanton Zürich sind dies der Bezirksrat und die kantonalen Fachdirektionen, deren Kontrollfunktion vor allem die kleinen Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern relativ stark spüren.

Wollen die Gemeinden bei Entscheidungsprozessen des Kantons Einfluss nehmen, wird das direkte Vorsprechen bei der Kantonsregierung am häufigsten als eines der wirksamsten Mittel angesehen. Als weitere erfolgversprechende Vorgehensweisen sind der Gang über einzelne Kantonsparlamentarier, die Teilnahme in kantonalen Kommissionen und die Intervention bei Gemeindeverbänden bezeichnet worden. Zwischen kleinen Gemeinden und grossen Städten bestehen grosse Unterschiede in der Prioritätensetzung: Für kleine Gemeinden scheint der Weg über die Gemeindeverbände am erfolgreichsten zu sein, städtische Vertreter bevorzugen dagegen Interventionen bei den kantonalen Parlamentariern und Regierungsvertretern.

Welche Massnahmen halten die Gemeinderäte für die Entwicklung der Gemeinde in den nächsten Jahren für notwendig? Am meisten genannt wird die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. 80 Prozent der Gemeinderäte halten eine Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit in nächster Zukunft für notwendig oder eher notwendig. Auch einer verstärkten Zusammenarbeit mit dem Kanton oder einer Auslagerung von Aufgaben an öffentlich-rechtliche Anstalten ordnet fast die Hälfte der Gemeinderäte einen positiven Effekt auf die Leistungsstärke der Gemeinde zu. Deutlich weniger Befürworter erhalten Privatisierungs-ideen oder ein Abbau des Leistungsangebots.

Im Kanton Zürich haben seit längerem keine Fusionen von politischen Gemeinden stattgefunden. Unter den Exekutivmitgliedern gibt es aber trotzdem eine starke Minderheit von beinahe 30 Prozent, die eine Fusion in den nächsten zehn Jahren in Betracht ziehen. Und in den kleinen Gemeinden bis 1000 Einwohnern sind deutlich mehr als 50 Prozent der Gemeinderäte der Ansicht, dass eine Fusion für ihre Gemeinde in nächster Zeit notwendig oder eher notwendig sein könnte. Mögliche Fusionsvorstösse können demnach in den kleinen Zürcher Gemeinden auf eine Mehrheit in den Exekutiven zählen.

Welche Ziele in der Gemeindepolitik verfolgt werden sollen, ist natürlich in erster Linie von der politischen Position des einzelnen abhängig. Gleichwohl haben sich zwei Postulate klar in den Vordergrund geschoben. Es handelt sich dabei erstens um die Förderung des öffentlichen Verkehrs, der über 40 Prozent der Zürcher Gemeinderäte voll zustimmen. Die stärkste Unterstützung erhält der öffentliche Verkehr in den Städten, wo der Siedlungsdruck und die hohe Zahl der Pendler besonders grosse Investitionen in den öffentlichen Verkehr erfordern. Nicht viel geringer ist der Beistand der Exekutivmitglieder zweitens für die Förderung des Wirtschaftswachstums in der Gemeinde. Mit steigender Gemeindegrösse nimmt die Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums sogar zu. Eine Ausnahme bilden die kleinsten Gemeinden, die dem Wirtschaftswachstum eine hohe Priorität einräumen, das sie vor allem über eine Erhöhung der Bevölkerungszahlen im Allgemeinen und die erleichterte Ansiedlung guter Steuerzahler im Besonderen erreichen wollen.

Schliesslich sind die Gemeinderäte auch befragt worden, wie aus ihrer Sicht die Attraktivität der Exekutive erhöht werden könnte. Als erfolgversprechendste Reformen gelten zum einen höhere Entschädigungen, die in erster Linie in den kleinen Gemeinden ein Thema sind, und zum anderen eine schärfere Trennung strategischer und operativer Aufgaben. Dies würde es den Gemeinderäten erlauben, sich mehr auf die zentralen Fragen der Gemeindeentwicklung zu konzentrieren. Deutlich weniger Rückhalt unter den aktuellen Exekutivmitgliedern geniesst die Idee einer Professionalisierung der Exekutive. Auch in den Städten findet der Professionalisierungsgedanke deutlich weniger Anklang als eine Erhöhung der Kompetenzen für die Exekutive und eine Konzentration auf strategische Aufgaben. Gar nichts halten die Gemeinderäte vom Vorschlag einer Vergrösserung resp. Verkleinerung der Anzahl Sitze des Exekutivgremiums.

Inhaltsverzeichnis

Wichtigste Ergebnisse im Überblick.....	5
Inhaltsverzeichnis.....	11
1 Einleitung, Fragestellung und Untersuchung.....	13
2 Wer regiert die Zürcher Gemeinden.....	17
2.1 Das Alter.....	17
2.2 Das Geschlecht.....	20
2.3 Familiäre Verhältnisse.....	23
2.4 Ausbildungsstand.....	24
2.5 Berufliche Stellung.....	27
2.6 Ansässigkeit in der Gemeinde.....	30
2.7 Politische Zugehörigkeit.....	33
2.8 Politische Positionierung: Links-rechts-Verortung.....	34
3 Kandidatur und Wahlen.....	39
3.1 Kampfwahlen.....	39
3.2 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl.....	41
3.3 Unterstützung im Wahlkampf.....	43
3.4 Motive für eine Kandidatur.....	44
4 Das Exekutivamt.....	47
4.1 Das Nebenamt.....	47
4.2 Die Amtsdauer.....	49
4.3 Berufliche Voraussetzungen für das Exekutivamt.....	50
4.4 Arbeitsaufwand für die Exekutivtätigkeit.....	53
4.5 Finanzielle Abgeltungen.....	56
5 Gemeindepolitik.....	59
5.1 Politisches Leben.....	59
5.2 Kontrolle der Exekutivtätigkeit.....	61
5.3 Einfluss auf kantonale Entscheidungsprozesse.....	64
5.4 Strategische Massnahmen.....	66
5.5 Ziele der Gemeindepolitik.....	73
5.6 Reformen der Exekutive.....	77
6 Schlussbemerkungen.....	81

1 Einleitung, Fragestellung und Untersuchung

Das Milizsystem in den Schweizer Gemeinden befindet sich in einer schwierigen Phase. Die Gemeinden bekunden zunehmend Schwierigkeiten, Personal für die verschiedenen öffentlichen Ämter zu finden. Insgesamt dürften es in der Schweiz rund 150'000 bis 170'000 Ämter sein, die auf der kommunalen Ebene zu besetzen sind. Besonders schwer tun sich die Gemeinden bei der Besetzung der Schlüsselpositionen des kommunalpolitischen Systems, den rund 15'000 Exekutivämtern. Mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden haben angegeben, dass sie bei den letzten Kommunalwahlen nur mit Mühe genügend Kandidatinnen und Kandidaten für die zu besetzenden Exekutivsitze gefunden haben.

Dabei galten die politischen Verhältnisse in den Schweizer Gemeinden lange Zeit als sehr stabil. Die Parteien hatten daran einen wesentlichen Anteil, sie hatten ein dichtes Netz an Lokalsektionen aufgebaut und waren in den lokalen Exekutiven ausserordentlich präsent. Die vier Bundesratsparteien FDP, CVP, SVP und SP beherrschten die lokale politische Szene beinahe total, und in den 1970er und 1980er Jahren verfügten sie über mehr als 80 Prozent der kommunalen Exekutivsitze. Ein Gemeinderat hatte ein hohes Ansehen in der Bevölkerung, man war noch „öpper“, wenn man die Geschicke der Stadt oder des Dorfes mitverantwortete, und der Gemeindepräsident wurde gemeinhin als Dorfkönig titulierte.

In der Zwischenzeit hat das Image der Gemeindepolitiker aber stark gelitten. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Da ist einmal die zunehmende kritische Haltung der Bevölkerung gegenüber ihren Gemeindebehörden zu nennen. Einerseits interessieren sich die Bürgerinnen und Bürger immer weniger für die Routinegeschäfte der Gemeindepolitik. Andererseits werden sie aber dann aktiv, wenn sie persönlich von einem Geschäft betroffen sind, seien das Quartier- oder Verkehrsfragen, neue Sportplätze oder umstrittene Neu- oder Umbauten. Und sie scheuen sich häufig nicht, Entscheide der Exekutive auch mit juristischen Mitteln anzufechten.

Auch in der Wirtschaft ist der Marktwert kommunaler politischer Ämter gesunken. Die Internationalisierung der Schweizer Wirtschaft findet nicht nur in den Grossunternehmen statt, sie hinterlässt auch in der Welt der KMU-Betriebe ihre Spuren. In den Boards und CEO-Büros sitzen auch viele Ausländer (und auf den internationalen Markt ausgerichtete Schweizer), die die Schweiz als Wohn- und Lebensort schätzen, aber doch wenig Bezug zur schweizerischen Politik und Gesellschaft haben. Dazu sind die Betriebe nicht mehr so stark auf lokale oder regionale Märkte ausgerichtet, sondern suchen ihre Kunden auf internationalen Märkten. Das Interesse an der Kommunalpolitik ist deshalb gering, und ein Gemeinderatsamt bringt für eine berufliche Karriere keine Zusatzpunkte. Eher das Gegenteil ist der Fall, denn im Zeichen des härteren Wettbewerbs sollen die Angestellten ihre ganze Arbeitskraft in den Dienst des Arbeitgebers stellen.

Neben Beruf und beruflicher Karriere bilden Familie und Freizeit die zentralen Eckpunkte einer modernen Biographie. Da bleibt wenig Zeit und Lust übrig für eine zeitintensive und anspruchsvolle Verpflichtung in einer öffentlichen Behörde. Überhaupt kann in der heutigen Gesellschaft eine abnehmende Bereitschaft zur Übernahme von Rollenpflichten und langfristigen Bindungen festgestellt werden. Vielmehr geht der Trend zu kurzfristigen Engagements, die es erlauben, flexibel und situativ auf neue Bedürfnisse und Chancen der persönlichen Entwicklung zu reagieren. Individuelle Werte gehen vor gemeinschaftliche Ziele, in eine zeit-

gemässe Lebensplanung passt ein Gemeinderatsamt immer weniger. Trotz dieser ungünstigen Bedingungen gibt es in der Schweiz aber immer noch genügend Bürgerinnen und Bürger, die sich für die Exekutivsitze in den Gemeinden zur Verfügung stellen. Dies gilt auch für den Kanton Zürich, und von diesen Zürcher Gemeinderäten soll in der vorliegenden Studie die Rede sein.

Die kommunalen Exekutivmitglieder sind im Vergleich mit kantonalen oder nationalen Politikern relativ unbekannte Persönlichkeiten. Neben der Parteizugehörigkeit (resp. Nicht-Zugehörigkeit) waren bisher nur einige wenige Daten über das Alter, Geschlecht und Bildung der kommunalen Mandatsträger erhoben worden (Geser et al. 2003: 34; Meuli/Ladner 1998). Wenn man bedenkt, dass sie die zentralen Entscheidungsträger in Geschäften sind, die die unmittelbare Lebenswelt der Bevölkerung betreffen, drängt sich eine genauere Betrachtung der Gemeinderäte geradezu auf. Unter Berücksichtigung der schwierigen Umstände in vielen Gemeinden gewinnt die Frage nach der Herkunft der aktuellen Gemeinderäte noch an Bedeutung. Was sind das für Menschen, die sich trotz aller Schwierigkeiten in die Exekutiven wählen lassen, wie sieht ihr persönliches Profil aus, wo stufen sie sich politisch ein, und wie beurteilen sie zentrale Fragen der Gemeindepolitik?

Im Herbst 2008 haben das Soziologische Institut der Universität Zürich, das Kompetenzzentrum der Universität Bern (KPM) und das IDHEAP der Universität Lausanne im Auftrag des Schweizerischen Nationalfonds eine erste schweizweite Befragung aller lokalen Exekutivmitglieder durchgeführt. Die Beteiligung an der Befragung war erfreulich hoch. Von den 15'500 angeschriebenen Schweizer Gemeinde- und Stadträten haben mehr als 50 Prozent den Fragebogen ausgefüllt. Im Kanton Zürich lag die Teilnahme sogar noch deutlich über dem Durchschnitt. Von den 1077 angeschriebenen Zürcher Gemeinderäten haben 746 geantwortet, was einem Rücklauf von beinahe 70 Prozent entspricht (vgl. Tabelle 1). Nur in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden und Zug fiel der Rücklauf mit rund 75 Prozent noch leicht höher aus.

Tabelle 1: Aufteilung des Samples im Kanton Zürich auf die Gemeindegrösse

Gemeindegrösse (Anzahl Einwohner)	Bis 500	500- 999	1000- 1999	2000- 4999	5000- 9999	10'000 19'999	Über 20'000	Total
Anzahl Antworten	22	87	101	251	140	119	26	746
Anteil am Gesamtsample, in Prozent	2.9	11.7	13.5	33.6	18.8	16.0	3.5	100.0
Beteiligungsquote, in Prozent	61.1	59.6	62.3	72.8	72.9	75.3	68.4	69.3
Beteiligungsquote, ganze Schweiz	41.5	50.1	54.1	59.2	64.7	64.2	66.3	52.7

Mit der hohen Ausschöpfungsquote ergeben sich für den Kanton Zürich besonders günstige Voraussetzungen für Aussagen über die Gesamtheit der Exekutivmitglieder. Und dazu bieten sich Chancen, verlässliche Aussagen über die einzelnen Grössenkategorien zu machen. Im gesamtschweizerischen Vergleich weisen die Zürcher Gemeinden hohe Bevölkerungszahlen auf. Hat der grosse Teil der Schweizer Gemeinden weniger als 1000 Einwohner, sind die kleinen Gemeinden im Kanton Zürich ganz klar in der Minderheit. Dies drückt sich auch bei unserem Sample aus. Nur 15 Prozent der Gemeinderäte, die an der Befragung mitgemacht haben, stammen aus solchen Kleingemeinden. Die Zahl der Gemeinderäte aus den Kleinstgemeinden ist mit 21 sogar geringer als die Zahl der Stadträte aus den grossen Städten mit

mehr als 20'000 Einwohnern. Die zahlenmässig stärkste Gruppe bilden die mittleren Gemeinden mit 2000 bis 5000 Einwohnern, die mit 243 antwortenden Exekutivmitglieder ein Drittel des Gesamtsamples aufweisen.

Das Gemeindeamt des Kantons Zürich hat den Verfasser dieses Berichts beauftragt, ein persönliches Profil der Zürcher Gemeinderäte zu erstellen, die Exekutivtätigkeit und das Exekutivamt zu untersuchen, und Einstellungen der Gemeinderäte zu Fragen, die die Gemeindepolitik und die zukünftige Entwicklung der Gemeinde betreffen, zu analysieren. Damit soll einerseits ein klares Bild der politischen Führung auf der untersten staatlichen Ebene, den Zürcher Gemeinden, gezeichnet werden, und andererseits soll die vorliegende Studie einen Beitrag zu einem besseren Verständnis der anspruchsvollen Exekutivtätigkeit in den Gemeinden leisten.

2 Wer regiert die Zürcher Gemeinden

Die tiefe Attraktivität der Exekutivämter in den Gemeinden wirkt heutzutage auch für prinzipiell an der Gemeindepolitik oder am Gemeinwohl interessierte Bürgerinnen und Bürger wenig verlockend. Die Gemeinden müssen im Gegenteil nicht selten als Bittsteller gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auftreten, um genügend Kandidaten für die Gemeinderatswahlen zu finden. Damit drängt sich die Frage auf, wer heute noch gewillt ist, sich für das anforderungsreiche Exekutivamt zur Verfügung zu stellen.

Das schwache Ansehen des Amtes könnte zur Vermutung führen, dass sich das Niveau der Bewerbungen dementsprechend verschlechtert habe, die fähigsten Bürgerinnen und Bürger sich nicht die Finger verbrennen wollen und sich Kandidaten nur noch aus der zweiten Garde rekrutieren lassen. Dies trifft jedoch in keiner Weise zu. Die Beschreibungen der kommunalen Mandatsträger als insgesamt gut ausgebildete Personen, wie wir sie von den lokalen Parteipräsidenten bei einer Befragung der Lokalparteien anfangs der 00er Jahre erhalten haben, sind jetzt bestätigt worden. Was für die Schweiz gesamthaft gilt, gilt noch viel mehr für den strukturstarken Kanton Zürich. In den Zürcher Gemeinden liegt das Ausbildungsniveau der Gemeinderäte noch einmal ein Stück höher als im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

Im folgenden Kapitel wird erstmalig ein umfassendes Bild der Gemeinde- und Stadträte mit allen wesentlichen sozialen und ökonomischen Kennzeichen in den Zürcher Gemeinden gezeichnet und mit den schweizerischen Ergebnissen verglichen werden. Die Merkmale Alter (Abschnitt 2.1), Geschlecht (2.2), familiäre Verhältnisse (2.3), berufliche Situation (2.4) und Dauer der Ansässigkeit in der Gemeinde (2.5) ergeben das persönliche Profil der Gemeinderäte. Dazu ist der zweite Teil dieses Kapitels den politischen Komponenten gewidmet, indem wir die politische Zugehörigkeit resp. Nicht-Zugehörigkeit zu einer politischen Gruppierung (Abschnitt 2.6) und die politische Positionierung auf der Links-Rechts-Dimension (2.7) der Exekutivmitglieder untersuchen.

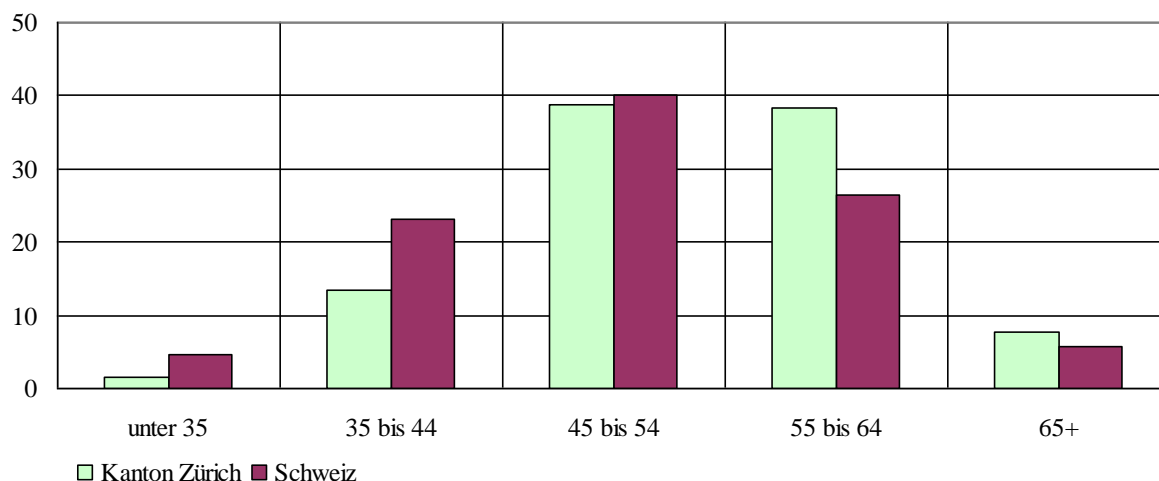
2.1 Das Alter

Die Politik gilt nicht als bevorzugtes Betätigungsfeld der Jugend, sie wird im Gegenteil namentlich von Frauen und vor allem Männern reiferen Alters bevölkert. In den politischen Parteien bspw. ist die Mehrheit der aktiven Mitglieder über 45 Jahre alt, und Aktivisten unter 30 Jahren gelten als rare Nachwuchshoffnungen. Bei Exekutivmandaten dürfte die Barriere für politisch interessierte junge Menschen für ein aktives Engagement noch höher liegen als bei der Parteitätigkeit. Denn ein Exekutivamt verlangt nicht nur ein hohes Mass an fachlichen und persönlichen Kompetenzen, sondern Gemeinderäte befinden sich in einer exponierten Lage und brauchen öfters ein dickes Fell gegen Kritik aus der Bevölkerung.

Tatsächlich befindet sich die überwiegende Mehrzahl der Zürcher Gemeinderäte in einem fortgeschrittenen Alter, während die Kategorie der Unter-35-jährigen praktisch nicht vertreten ist. Im gesamtschweizerischen Vergleich sind die Gemeinderäte im Kanton Zürich sogar noch deutlich älter: In Zürich beträgt der Altersdurchschnitt der Gemeinderäte 54, in der Schweiz 51 Jahre. Die Hauptlast in den Zürcher Exekutiven tragen die 45 bis 65-jährigen mit einem Anteil von über 75 Prozent aller Sitze (vgl. Abbildung 1). Trotz des hohen Altersdurch-

schnitts sind die Rentnerinnen und Rentner interessanterweise mit deutlich unter 10 Prozent relativ schwach vertreten, ein klarer Hinweis auf die hohen Anforderungen des Amtes.

Abbildung 1: Die Verteilung der Zürcher Gemeinderäte auf Altersgruppen, im Vergleich mit der Schweiz, nach Prozent



Anzahl Fälle: Kanton Zürich: 731; Schweiz: 7830

Die städtischen Exekutiven weisen ein deutlich höheres Durchschnittsalter als die Exekutiven in den kleinen und mittleren Gemeinden auf (vgl. Tabelle 2). Am tiefsten sind die Alterswerte in den Gemeinden mit 500 bis 2000 Einwohnern. In diesen kleinen Gemeinden ist das durchschnittliche Alter mit 52 Jahren fünf Jahre tiefer als in den Städten. Besonders zahlreich vertreten ist hier die Kategorie der 45 bis 54-Jährigen mit einem Anteil von beinahe 50 Prozent. In den kleinen Städten mit 10'000 bis 20'000 Einwohnern sind dagegen die Amtsträger im Rentenalter mit einem Anteil von 15 Prozent überdurchschnittlich stark vertreten. Überraschenderweise kommen die Rentner in kleinen Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern nur in Ausnahmefällen vor. Das hohe Durchschnittsalter in den Städten mit über 20'000 Einwohnern erklärt sich dagegen durch eine starke Präsenz der 55 bis 64-jährigen Stadträte. Die junge Generation der 35 bis 44-Jährigen taucht am häufigsten in den kleinen Gemeinden auf, in den Kleinstgemeinden erreichen sie fast einen Anteil von 25 Prozent. Diese starke Vertretung der Jungen ist aber nicht auf eine besonders nachwuchsfreundliche Haltung der Bevölkerung in den Kleingemeinden zurückzuführen, sondern weist in erster Linie auf deren besonders grosse Kandidatennot hin.

Tabelle 2: Verteilung der Zürcher Gemeinderäte auf die Alterskategorien, nach Gemeindegrösse, in Prozent

Pearson-R=0.14**	bis 500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000+	Total	Anzahl Fälle
65 und älter	0.0	3.4	5.0	7.4	8.1	15.1	7.7	7.8	57
55 bis 64	47.6	29.9	29.0	42.1	39.0	40.3	46.2	38.3	280
45 bis 54	28.6	47.1	49.0	36.4	37.5	33.6	34.6	38.9	284
35 bis 44	23.8	18.4	16.0	12.0	11.8	10.9	11.5	13.4	98
unter 35	0.0	1.1	1.0	2.1	3.7			1.6	12
Durchschnittliches Alter (Jahre)	53.7	52.4	52.8	54.5	53.8	56.0	57.4	54.2	731

Bemerkung: Berechnung Pearson-R: unabhängige Variable=Kategorien Gemeindegrösse; abhängige Variable=Alterskategorien.
 **=Der Zusammenhang ist auf dem Niveau von 0.01 signifikant.

Interessante Zahlen verspricht ein Blick auf die verschiedenen Aufgabengebiete. Die ältesten Räte mit durchschnittlich mindestens 56 Jahren sitzen im Präsidium und in den Ressorts Finanzen und Kultur (vgl. Tabelle 3). In der Kultur sind 60 Prozent der Räte mehr als 55 Jahre alt, und im Präsidium ist niemand vertreten, der jünger als 45 Jahre alt ist. Die durchschnittlich jüngsten Mitglieder befinden sich in den Bereichen Bildung und Sport und Freizeit. Im Bildungsressort liegt dieser tiefe Schnitt an der relativ sehr hohen Quote der Jungen: Mehr als 30 Prozent der Bildungsvorsteher sind hier zwischen 35 und 44 Jahre alt. Im Sport- und Freizeitdepartement stechen hingegen die 60 Prozent in der Kategorie der 45 bis 54-Jährigen heraus.

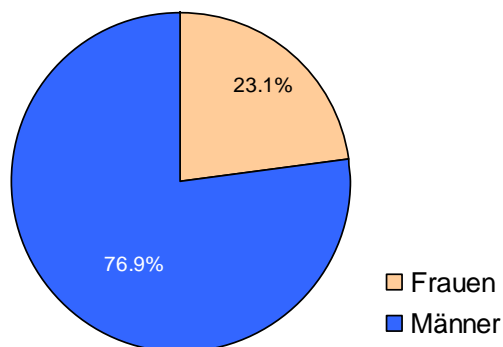
Tabelle 3: Verteilung der Zürcher Gemeinderäte auf die Alterskategorien, nach Aufgabengebieten, in Prozent

	Präsidium	Soziales	Finanzen	Bildung	Bau	Sicherheit	Gesundheit	Werke	Umwelt	Sport, Freizeit	Kultur
65 und älter	14.3	9.0	12.1	5.7	7.7	3.6	10.5	6.9	8.3	0.0	8.8
55 bis 64	42.9	37.3	43.9	14.3	33.8	38.2	31.6	45.1	31.3	25.0	51.2
45 bis 54	42.9	38.8	31.8	48.6	41.5	43.6	35.1	34.3	40.6	57.5	32.8
35 bis 44	0.0	10.4	12.1	31.4	13.8	10.9	21.1	12.7	18.8	15.0	6.4
unter 35	0.0	4.5	0.0	0.0	3.1	3.6	1.8	1.0	1.0	2.5	0.8
Durchschnittl. Alter (Jahre)	57	54	56	50	54	53	53	55	54	51	57
Anzahl Fälle	14	67	66	35	65	55	57	102	96	40	125

2.2 Das Geschlecht

In den Gemeindeexekutiven sind die Frauen immer noch deutlich untervertreten. Während sie in den Parlamenten in der Regel über 30 Prozent der Sitze belegen, beträgt ihr Anteil in den Gemeinden immer noch knapp unter 25 Prozent. Zwar ist der Anteil der Frauen seit den 80er Jahren stetig angewachsen, aber die Zuwachsrate ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Ist der Frauenanteil in den Gemeindeexekutiven von 1988 bis 1998 um 180 Prozent von knapp 7 auf 18.4 Prozent angestiegen,¹ sank die Wachstumsrate im Zeitraum von 1998 bis 2008 auf rund 30 Prozent ab. In den Zürcher Gemeinden liegt die Frauenquote in den Gemeindeexekutiven momentan sogar etwas unter dem schweizerischen Durchschnitt (vgl. Abbildung 2).

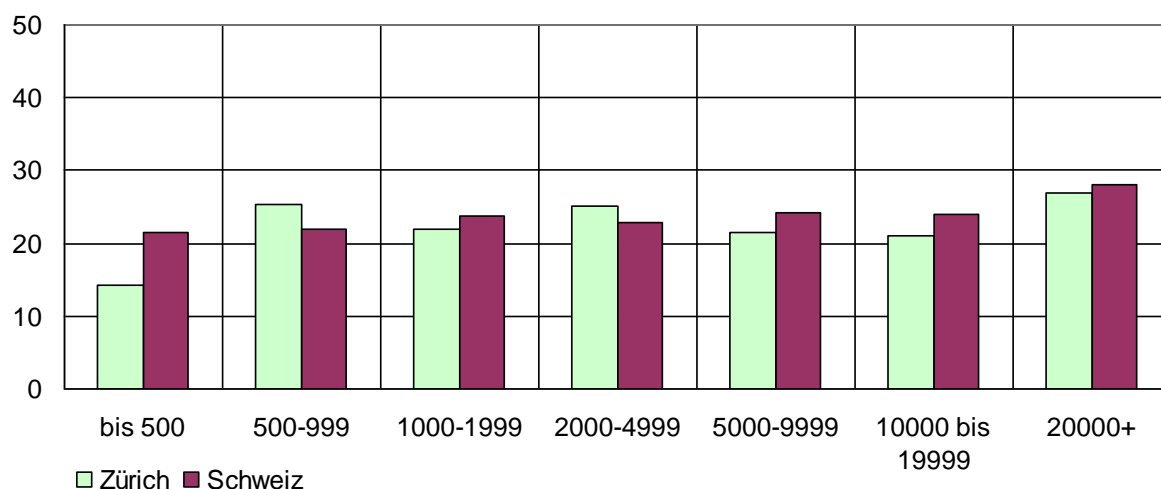
Abbildung 2: Geschlechterverteilung in den Zürcher Gemeindeexekutiven



Etwas überraschend wächst die Frauenquote nicht mit steigender Gemeindegrösse. Zwar sind einerseits die Frauen in den Zürcher Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern mit Abstand am schlechtesten und in den grösseren Städten am besten vertreten, aber in den Grössekategorien dazwischen ergeben sich keine Gesetzmässigkeiten. So ist der Frauenanteil in den kleinen Gemeinden mit 500 bis 1000 und in den mittleren Gemeinden mit 2000 bis 5000 mit über 25 Prozent relativ hoch, während er in den kleinen Städten und in den grösseren Gemeinden mit 5000 bis 10'000 Einwohnern nur etwas mehr als 20 Prozent beträgt. Auch im Vergleich mit der schweizweiten Frauenquote muten die Differenzen innerhalb der Grössekategorien etwas zufällig an.

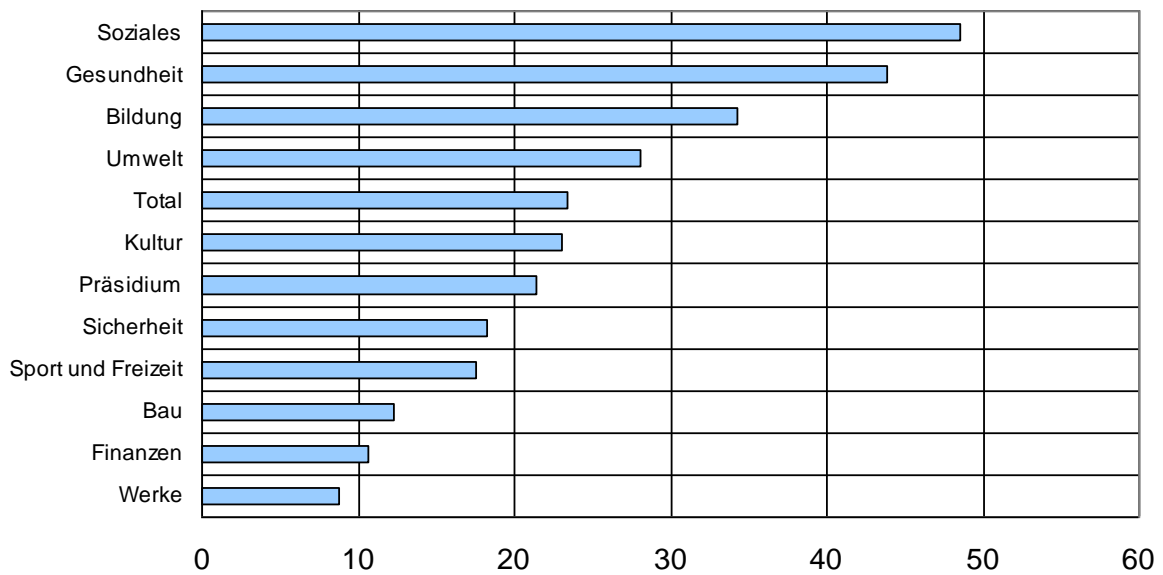
¹ Meuli, Urs und Andreas Ladner, 2000. Frauen in den Gemeindeexekutiven 1988 bis 1998, S. 11.

Abbildung 3: Anteil der Frauen in den Gemeindeexekutiven, Vergleich zwischen Kanton Zürich und Schweiz, nach Gemeindegrösse



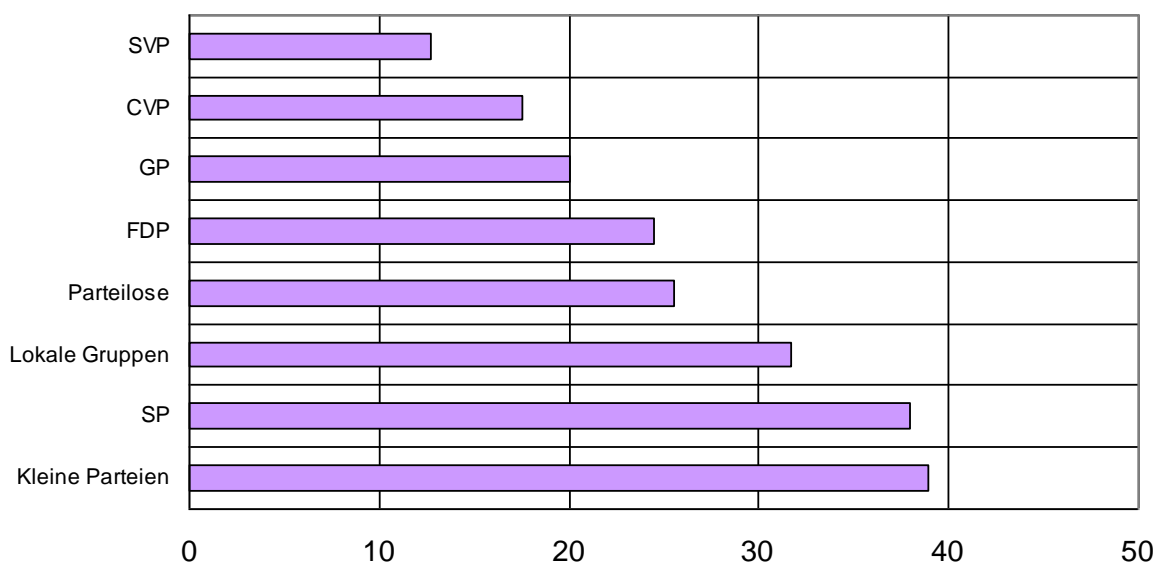
Grosse Unterschiede zeigen sich bei einem Vergleich des Frauenanteils nach Aufgabengebieten. Vor allem in zwei Ressorts scheinen sich die Frauen besonders wohl zu fühlen. Nicht überraschend handelt es sich dabei um zwei Arbeitsgebiete aus dem sozialen Bereich, das Sozialamt selber und das Ressort Gesundheit, in denen beinahe die Hälfte der Ressortvorstände weiblichen Geschlechts ist (vgl. Abbildung 4). Aber auch der Bildungs- und der Umweltbereich werden überdurchschnittlich häufig von Frauen geleitet. Umgekehrt können drei Aufgabengebiete als typische Männerressorts mit einem sehr geringen Frauenanteil bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um die Ressorts Finanzen, Werke und Bau mit einer Frauenquote von höchstens einem Achtel.

Abbildung 4: Anteil der Frauen in den Zürcher Gemeindeexekutiven, nach Ressorts



Besonders schwer haben es die Frauen bei den grossen, männerdominierten bürgerlichen Parteien. Unter den SVP- und CVP-Magistraten finden sich mit Anteilen von 12.7 resp. 17.5 Prozent nur sehr wenige Frauen. Nur in der FDP sind die Frauen mit 25 Prozent der Sitze leicht überdurchschnittlich vertreten. Mehr Chancen für die Frauen bieten die SP, kleine Parteien und lokale Gruppen.

Abbildung 5: Anteil der Frauen in den Zürcher Gemeindeexekutiven, nach politischer Zugehörigkeit



2.3 Familiäre Verhältnisse

In den letzten Jahrzehnten hat der enorme gesellschaftliche Wandel unter anderem zu einer Pluralisierung möglicher Lebensformen geführt. Die traditionelle Familienform wird heute durch alternative Modelle des Zusammenlebens konkurrenziert. Im Kanton Zürich hat sich der Anteil der Elternpaare mit Kindern an der Gesamtzahl der Haushalte von 1970 bis 2000 von 40 Prozent auf 25 Prozent verringert. Auch gesamtschweizerisch haben jene Haushalte die absolute Mehrheit errungen, in denen keine Kinder wohnen. Verantwortlich dafür ist hauptsächlich der markante Anstieg der Einpersonenhaushalte. Gleichzeitig ist der Anteil von Haushalten mit Kindern in der gleichen Periode von knapp der Hälfte auf rund ein Drittel geschrumpft.

Diese einschneidenden Veränderungen haben sich aber nicht auf die Zusammensetzung der Gemeindeexekutiven niedergeschlagen. Weit über 80 Prozent der Zürcher Gemeinderäte sind verheiratet und 85 Prozent von ihnen haben Kinder, und trotz einer hohen Scheidungsrate in der Bevölkerung sind von ihnen nicht einmal 10 Prozent geschieden oder leben getrennt (vgl. Tabelle 4).

Der Einfluss der Gemeindegrösse auf den Zivilstand ist relativ klein, bei den Exekutivmitgliedern in den grösseren Städten ist die Quote der Geschiedenen oder getrennt Lebenden mit gegen 20 Prozent aber deutlich höher. Dagegen ist der Anteil der Verheirateten in Kleingemeinden mit 500 bis 1000 Einwohnern mit 90 Prozent klar am höchsten. Bei der Frage, ob die Gemeinderäte mit Kindern im eigenen Haushalt leben, spielt die Grösse der Gemeinde überhaupt keine Rolle, der Anteil mit Kindern variiert zwischen den Grössenkategorien nur sehr gering.

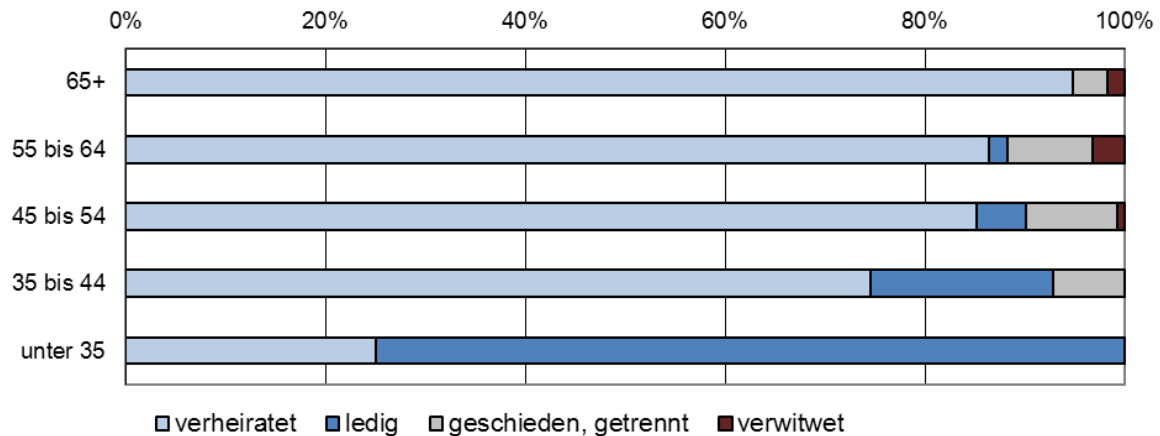
Tabelle 4: Familienstand der Zürcher Gemeinderäte, nach Gemeindegrösse, in Prozent

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20000+	Gesamt	N=
verheiratet	81.8	90.8	84.7	85.1	82.4	79.0	76.9	83.8	612
ledig	4.5	4.6	3.1	7.4	8.8	5.9	3.8	6.3	46
geschieden, getrennt	13.6	3.4	8.2	7.0	6.6	12.6	19.2	8.2	60
verwitwet		1.1	4.1	.4	2.2	2.5		1.6	12
mit Kindern	82.6	83.4	87.6	86.1	84.2	85.2	82.4	85.0	730

Ein Vergleich zwischen den Altersgruppen kann uns Hinweise liefern, ob sich die Dominanz der traditionellen Familie möglicherweise in letzter Zeit aufgelockert hat. In der Gruppe der jüngsten Mitglieder mit weniger als 35 Jahren sind drei Viertel der Gemeinderäte noch ledig (vgl. Abbildung 6). Dieses Ergebnis ist aber nicht aussagekräftig, weil in diesem Alter in der Regel die Familienbildung noch nicht stattgefunden hat, das gleiche gilt in verminderter Form auch für die Kategorie der 35 bis 44-Jährigen. Ein Vergleich zwischen der Gruppe der über 65-Jährigen und der Gruppe der 45 bis 64-Jährigen lässt aber den Schluss zu, dass die Quote der Verheirateten auch in diesem konservativen Umfeld langsam abnimmt, denn bei den äl-

testen Gemeinderäten ist sie mit 95 Prozent noch deutlich höher als bei den nachfolgenden Altersgruppen.

Abbildung 6: Zivilstand der Zürcher Gemeinderäte, nach Alter

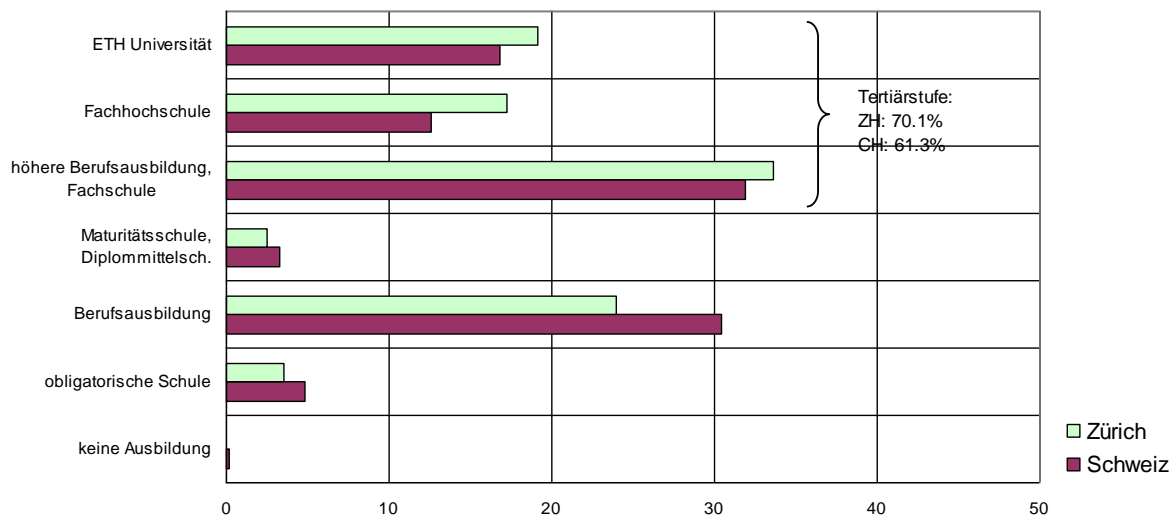


2.4 Ausbildungsstand

Das schweizerische System der lokalen Milizbehörden als Ausdruck der direkten Demokratie steht allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihren Bildungsvoraussetzungen offen. Andererseits sind bei den anspruchsvollen Exekutivämtern Personen mit hoher Ausbildung und Führungspositionen im Beruf in einer besseren Ausgangsposition.

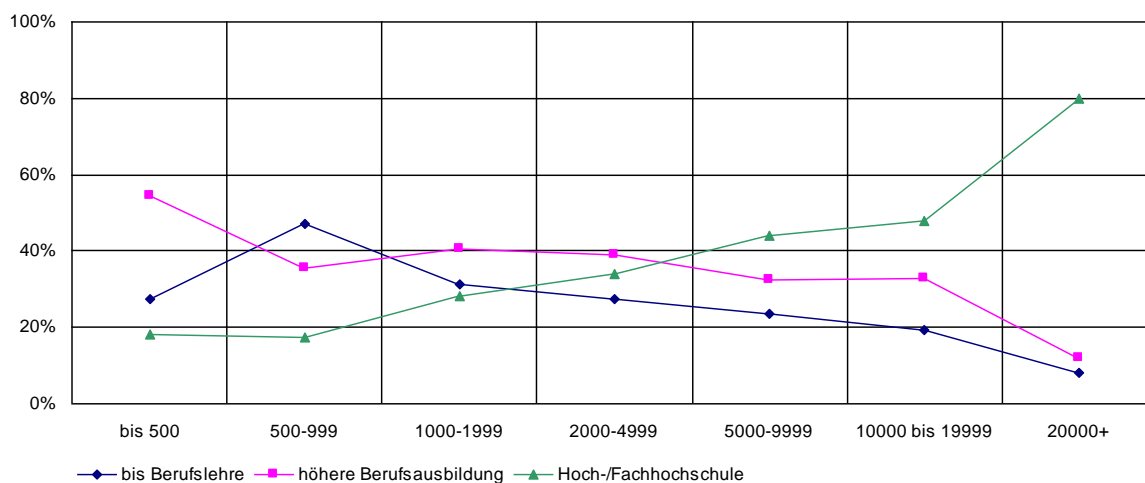
Deshalb erstaunt der hohe Ausbildungsstand nicht, den die Gemeinderäte im Durchschnitt aufweisen. 60 Prozent der Schweizer Gemeinderäte verfügen über einen Tertiärabschluss. Im Kanton Zürich ist die Quote der Amtsträger, die über einen Hoch- oder Fachhochschulabschluss oder eine höhere Berufsausbildung verfügen, mit 70 Prozent sogar noch wesentlich höher (vgl. Abbildung 7). Daneben bilden die Gemeinderäte mit einer reinen Berufsausbildung die zweite wichtige Gruppe, die gesamtschweizerisch etwas stärker ist als im Kanton Zürich.

Abbildung 7: Höchste abgeschlossene Ausbildung der Exekutivmitglieder, ein Vergleich zwischen Zürich und der Schweiz, in Prozent



Die Differenzen in den Ausbildungsniveaus zwischen Zürcher und Schweizer Gemeinderäten sind auch eine Folge des Umstands, dass die Zürcher Gemeinden im Durchschnitt deutlich grösser sind als die schweizerischen. Denn mit der Gemeindegrösse steigen auch die Anforderungen an die Gemeinderäte. Dies zeigt sich darin, dass der Anteil der Amtsträger mit hohen Bildungsabschlüssen mit zunehmender Gemeindegrösse kontinuierlich ansteigt. In den grösseren Städten mit mehr als 20'000 Einwohnern verfügen 80 Prozent der Stadträte über einen Hoch- oder Fachhochschulabschluss (vgl. Abbildung 8). Umgekehrt bilden in den kleinen Gemeinden mit 500 bis 1000 Einwohnern Handwerker und Angestellte mit einer Berufslehre in den Exekutiven die grösste Gruppe.

Abbildung 8: Ausbildungsniveau der Zürcher Gemeinderäte, nach Gemeindegrösse



Neben der Gemeindegrösse haben auch das Geschlecht und das Alter der Exekutivmitglieder einen massgebenden Einfluss auf das Ausbildungsniveau. So weisen die Frauen einen wesentlich tieferen Ausbildungsstand auf als die Männer (vgl. Tabelle 5). Deutlich mehr Frauen als Männer geben eine Berufslehre als höchste Ausbildung an, bei der höheren Berufsausbildung und einem Hoch- resp. Fachhochschulabschluss sind die Männer dagegen eindeutig in der Überzahl.

Bei einem Vergleich der Altersgruppen fällt die hohe Zahl der jungen Mitglieder bis 35 Jahre mit einem Fach- oder Hochschulabschluss auf. Junge Leute, die sich früh für Politik interessieren, entspringen eher dem Akademikermilieu als dem Berufsbildungssystem.

Bemerkenswert ist weiter, dass mit zunehmendem Alter der Prozentsatz der Berufslehren zunimmt und die Quote der höheren Ausbildung abnimmt. Insgesamt kann man feststellen, dass der Ausbildungsstand bei den jungen Exekutivmitgliedern eindeutig höher ist als bei den älteren.

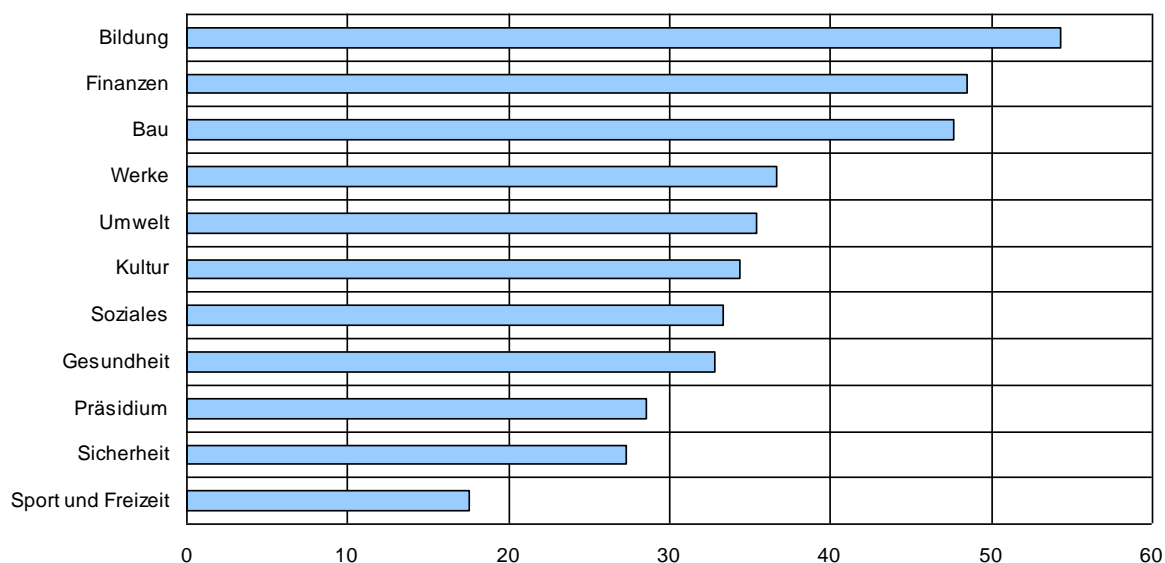
Tabelle 5: Das formale Ausbildungsniveau der Zürcher Gemeinderäte, nach Geschlecht und Alter, in Prozent

	Bis Berufslehre	Höhere bildung	Berufsaus- bildung	Hoch-/Fach- hochschule	N=
Geschlecht					
Frauen	39.3	31.0		29.8	164
Männer	23.9	37.7		38.4	550
Alter					
Bis 35	8.3	33.3		58.3	12
35-44	23.5	40.8		35.7	98
45-54	24.8	38.7		36.5	284
55-64	31.2	34.1		34.8	280
65 und älter	33.3	26.3		40.4	57

Besonders interessant ist das Ergebnis, dass das höchste Ausbildungsniveau nicht im wichtigsten Amt, dem Präsidium, zu finden ist. Im Gegenteil ist der Anteil der Fach- und Hochschulabgänger bei den Präsidenten im Vergleich mit den anderen Ressorts einer der tiefsten (vgl. Abbildung 9). Dies hängt wohl damit zusammen, dass für das Präsidium nicht fachliche Qualifikationen als zentrale Voraussetzungen gelten, sondern eher persönliche Merkmale oder ein langes Engagement in der Gemeinde zählen.

Die bildungsstärksten Ressorts sind Bildung, Finanzen und das Bauwesen mit um die 50 Prozent der Vorsteher mit Fach- oder Hochschulabschluss. Es sind die Aufgabengebiete, die von den Ressortleitern ein hohes Mass an fachlicher Kompetenz fordern. Am unteren Ende der Skala befinden sich neben dem Präsidium die Bereiche Sport und Freizeit und Sicherheit mit weniger als 30 Prozent der Vorsteher mit einem (Fach-) Hochschulabschluss.

Abbildung 9: Anteil der Zürcher Gemeinderäte mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss, nach Ressorts



2.5 Berufliche Stellung

Über 90 Prozent aller Exekutivmitglieder erfüllen ihre Amtsaufgaben nebenamtlich und sind auf sonstige Einnahmequellen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes angewiesen. Es fällt in vielen Fällen nicht leicht, die mit einem grossen Zeitaufwand verbundene Exekutivtätigkeit mit dem Berufsleben zu verbinden. Eine Doppelbelastung kann in der Regel jedoch nicht vermieden werden, denn vor allem in gehobenen beruflichen Positionen ist es oft nicht möglich, Teilzeit zu arbeiten.

Trotzdem sind nur etwas mehr als 60 Prozent der Zürcher Gemeinderäte voll erwerbstätig (vgl. Tabelle 6). Neben rund 10 Prozent pensionierter und 5 Prozent nicht erwerbstätiger Gemeinderäte üben ein knappes Viertel der Gemeinderäte neben ihrem Amt ein Teilzeitpensum aus. Mit über 70 Prozent die höchsten Quoten an voll Erwerbstätigen weisen die Kleingemeinden und die grossen Städte auf. Während es sich in den kleinen Gemeinden zu einem beträchtlichen Teil um Selbständige mit eigenen Betrieben handelt, sind es in den Städten ab 20'000 Einwohnern überwiegend Berufspolitiker. Teilerwerbstätige kommen dagegen in den kleinsten Gemeinden nur sehr selten vor, ihre grösste Verbreitung finden sie mit über 30 Prozent in den kleinen Städten. Ein grossen Teil von ihnen sind selbständige Unternehmer, die in ihrem Geschäft nur ein Teilzeitpensum absolvieren und ihre restliche Arbeitszeit in die über Jahrespauschalen und Sitzungsgelder vergütete Exekutivtätigkeit investieren.

Tabelle 6: Anstellungsverhältnis der Zürcher Gemeinderäte, nach Gemeindegrösse, in Prozent

	-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20000+	Gesamt	N=
voll erwerbstätig	72.7	73.6	65.7	58.4	62.2	51.3	73.1	61.7	450
teil erwerbstätig	13.6	17.2	17.2	22.6	27.4	31.6	19.2	23.2	168
in Ausbildung	4.5	0.0	1.0	1.6	.7	.9	0.0	1.1	8
nicht erwerbstätig	0.0	6.9	6.1	4.9	5.2	3.4	0.0	4.8	35
pensioniert	9.1	2.3	10.1	12.3	4.4	12.8	7.7	9.2	66

Diese bisherigen Feststellungen über die beruflichen Tätigkeiten treffen in erster Linie auf die Männer unter den Gemeinderäten zu, für Frauen gelten andere Anstellungsverhältnisse. Während die männlichen Gemeinderäte zu 75 Prozent einer hundertprozentigen Arbeit nachgehen, ist nur jede sechste Gemeinderätin neben dem Amt voll erwerbstätig (vgl. Tabelle 7). Der grösste Teil der Frauen in den Exekutiven arbeitet Teilzeit, dazu kommen bei ihnen noch rund 20 Prozent, die nicht erwerbstätig sind. Das Ausbildungsniveau der Frauen mit Teilzeitstellen ist unterdurchschnittlich: 40 Prozent von ihnen haben höchstens eine Berufslehre abgeschlossen, und 50 Prozent üben dementsprechend bei ihrer Arbeit keine Führungsfunktion aus. Daneben muss man aber auch feststellen, dass 35 Prozent von ihnen einen Fach- oder Hochschulabschluss aufweisen können.

Tabelle 7: Anstellungsverhältnis der Zürcher Gemeinderäte, nach Geschlecht, in Prozent

	Frauen	Männer	Total	N=
voll erwerbstätig	16.9	75.2	61.9	450
teil erwerbstätig	57.8	12.8	23.1	168
in Ausbildung	2.4	.7	1.1	8
nicht erwerbstätig	18.1	.9	4.8	35
pensioniert	4.8	10.3	9.1	66

Bei einer Betrachtung der hierarchischen Position der Gemeinderäte in ihrem Beruf fällt der sehr hohe Anteil an Selbständigen auf. Mehr als ein Drittel der Zürcher Gemeinderäte ist sein eigener Herr und Meister (vgl. Tabelle 8). Mit Abstand am meisten Selbständige sind in den Exekutiven der kleinen Gemeinden vertreten. In den Kleinstgemeinden bis 500 Einwohnern verfügen sie beinahe über die Mehrheit in den Exekutiven. Da diese Gemeinden natürlich nicht in der Lage sind, dem Aufwand entsprechende finanzielle Abgeltungen zu bezahlen, können sich fast nur Personen ein Amt leisten, die sich ihre Arbeitszeit selbst einteilen können und auf Vergütungen seitens der Gemeinde nicht unbedingt angewiesen sind. Häufig können sie anfallende administrative Arbeiten für ihr Exekutivamt von Angestellten ihrer Firma erledigen lassen. Die Anteile der Gemeinderäte aus höheren oder mittleren Kadern variiert dagegen zwischen den einzelnen Grössenkategorien nur gering, sieht man von den grösseren Städten ab, in denen sich die hohe Zahl der Berufspolitiker natürlich bemerkbar macht.

Tabelle 8: Die berufliche Funktion der Zürcher Gemeinderäte, nach Gemeindegrösse, in Prozent

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20000+	Total	N=
selbständig	47.4	38.6	33.0	33.8	37.5	41.8	29.4	36.6	242
höheres Kader	15.8	15.7	20.9	17.8	18.8	20.9	41.2	19.2	127
mittleres Kader	15.8	18.1	16.5	19.2	18.0	12.7	5.9	16.9	112
unteres Kader	10.5	7.2	6.6	7.0	3.1	5.5		5.9	39
keine Führungsfunktion	10.5	20.5	23.1	22.1	22.7	19.1	23.5	21.3	141

Auch in der Frage der Kaderfunktion ergeben sich eklatante Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Vor allem auf den höheren Kaderpositionen sind die Frauen im Gegensatz zu den Männern überhaupt nicht präsent (vgl. Tabelle 9). Umgekehrt ist beinahe die Hälfte aller Gemeinderätinnen ohne Führungsfunktion in ihrem Job, während bei den Männern nur gerade rund 15 Prozent in ihrem Beruf keine Kaderfunktion einnehmen.

Je älter die Gemeinderäte sind, desto öfter sind sie Besitzer eines eigenen Betriebes. Dieses Ergebnis erstaunt nicht unbedingt, erstaunlicher ist dagegen die Tatsache, dass Junge – mit Ausnahme der ganz Jungen unter 35 Jahren - häufiger in hohen Kaderpositionen sitzen. Und weiter fällt auch auf, dass der relative hohe Gesamtanteil der Gemeinderäte durch die ganz Jungen und die Ältesten im Pensionsalter stark mitverantwortet wird.

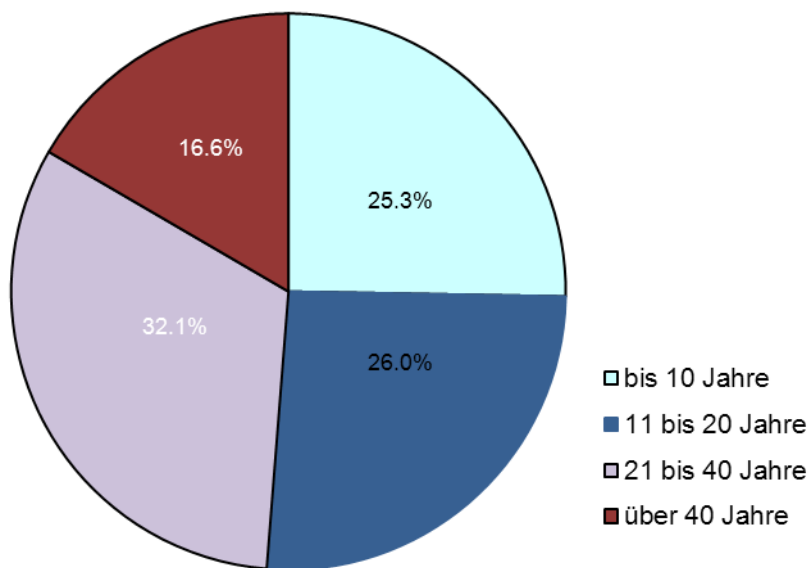
Tabelle 9: Die berufliche Funktion der Zürcher Gemeinderäte, nach Geschlecht und Alter, in Prozent

	Selbständig	Höheres Kader	Mittleres Kader	Unteres Kader	Keine Führung	N=
Geschlecht						
Frauen	28.9	4.4	12.6	8.1	45.9	135
Männer	38.8	23.1	18.2	5.4	14.5	523
Alter						
Bis 35	18.2	0.0	18.2	18.2	45.5	42
35-44	30.4	23.9	17.4	8.7	19.6	247
45-54	37.2	19.5	20.7	4.9	17.7	266
55-64	38.9	19.0	15.0	6.5	20.6	92
65 und älter	38.1	14.3	4.8	0.0	42.9	11

2.6 Ansässigkeit in der Gemeinde

Wie schon erwähnt worden ist leben Zürcher Gemeinderäte in einem traditionellen Umfeld, sie sind verheiratet, haben Kinder, sind gut ausgebildet und nehmen im Berufsleben eine hohe Position ein. Deshalb kann man annehmen, dass sie schon über längere Zeit in der Gemeinde gewohnt haben, als sie zum ersten Mal in ihr Amt gewählt worden sind. Tatsächlich ist ein grosser Teil der Gemeinderäte schon lange Zeit in der Gemeinde ansässig, 50 Prozent von ihnen lebten bei ihrer ersten Wahl mehr als 20 Jahre in der Gemeinde und jeder sechste Gemeinderat schon über 40 Jahre (vgl. Abbildung 10). Damit unterscheiden sich die Zürcher Exekutivmitglieder nicht von ihren Kolleginnen und Kollegen in der übrigen Schweiz. Es gibt aber auch eine gleich grosse Gruppe von Zürcher Gemeinderäten, die bei ihrer Wahl weniger als 20 Jahre in der Gemeinde beheimatet war, und ein Viertel können als Neuzuzüger bezeichnet werden, die erst in den letzten Jahren vor ihrer Wahl zugezogen sind.

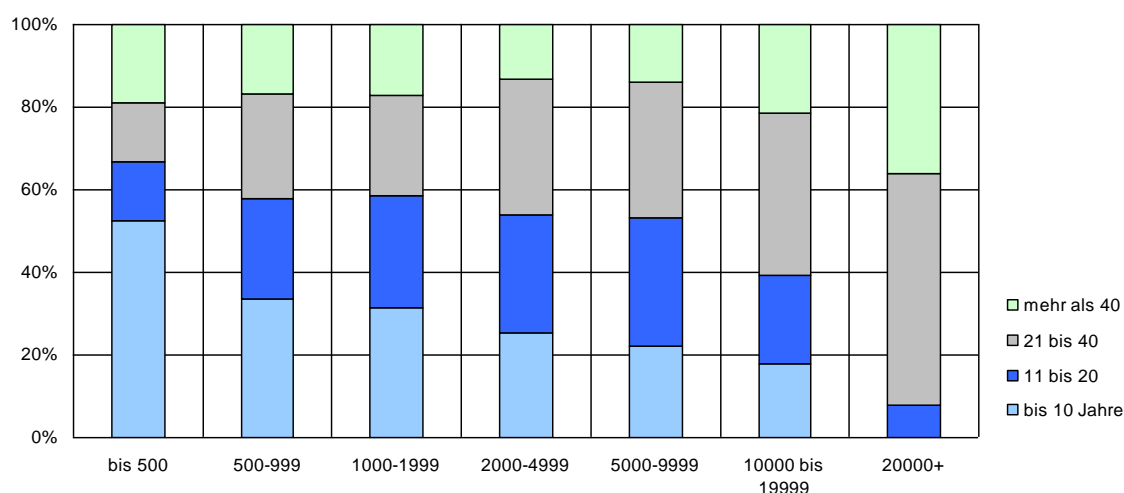
Abbildung 10: Dauer der Ansässigkeit der Zürcher Gemeinderäte bei der ersten Wahl in die Exekutive



Betrachtet man die einzelnen Grössen Kategorien der Gemeinden ergeben sich interessante Erkenntnisse. Mit steigender Gemeindegrösse steigt die durchschnittliche Ansässigkeit der Exekutivmitglieder sichtbar an. Dies zeigt sich bei der Vertretung der Neuzuzüger in den Räten. In den Kleinstgemeinden bis 500 Einwohner waren über 50 Prozent der Amtsträger bei der Wahl weniger als 10 Jahre in der Gemeinde wohnhaft, und in den kleinen Gemeinden mit 500 bis 1000 Einw. auch noch mehr als ein Drittel (vgl. **Abbildung 11**). Danach sinkt dieser Anteil mit steigender Gemeindegrösse kontinuierlich, und in den grösseren Städten sind Neuzuzüger überhaupt nicht mehr vorhanden.

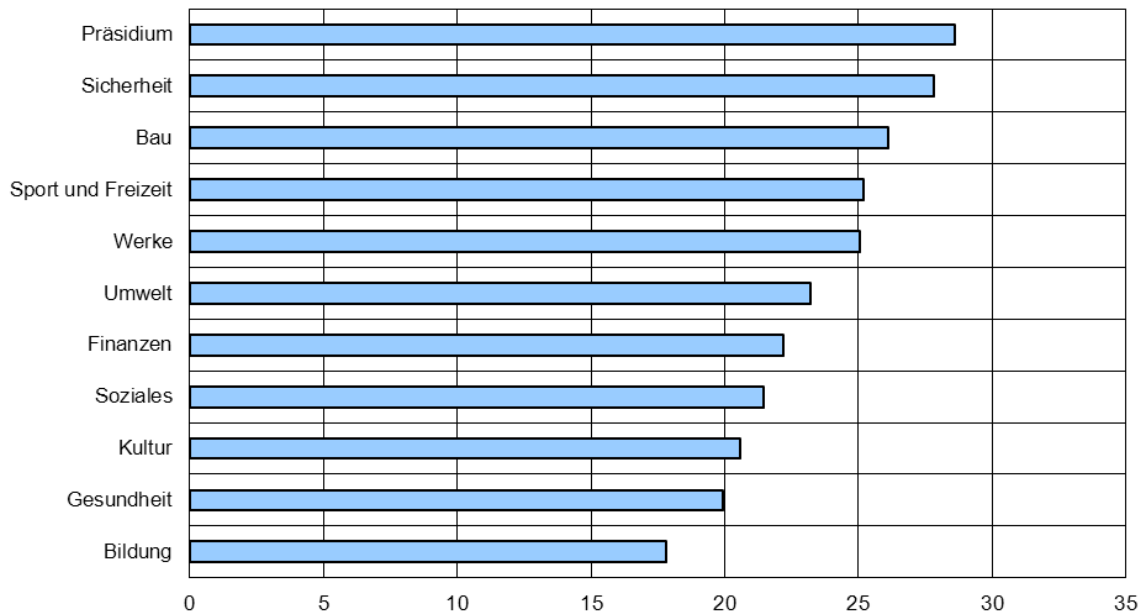
Dafür wächst vor allem der Anteil der Exekutivmitglieder mit einer Wohndauer von 21 bis 40 Jahren mit zunehmender Gemeindegrösse sehr stark an, und in den Städten ab 20'000 Einwohner sind über 90 Prozent der Stadträte schon mehr als 20 Jahre in der Gemeinde niedergelassen. Welches sind die Gründe für diesen tiefen Anteil neuer Einwohner in den Städten? Einerseits liegt es daran, dass mobile Personen, die zwischendurch ihren Wohnort aus beruflichen oder persönlichen Gründen wechseln wollen, in den grossen oder grösseren Städten dafür nicht unbedingt aus der Gemeinde wegziehen müssen, während für Personen aus kleinen Gemeinden ein Wohnortswechsel in der Regel mit einem Gemeindefwechsel verbunden ist. Andererseits erschwert die starke Stellung der Parteien in den Städten und die damit verbundene erhöhte Konkurrenzsituation Quer- und Neueinsteigern den Einstieg in das politische Milieu. In den Parteien gilt nach wie vor, dass sich jemand zuerst in der Partei bewähren und die Kandidatur abverdienen muss, bevor er nominiert wird. Ausserdem wird Neuzuzügern der Einstieg in die lokale Politik auch insofern erschwert, als in den Städten eine breite öffentliche Bekanntheit als zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Wahl gilt.

Abbildung 11: Dauer der Ansässigkeit Zürcher Gemeinderäte bei der ersten Wahl, nach Gemeindegrösse



Auffallend ist die stark differierende Dauer der Sesshaftigkeit im Vergleich der Ressortzuteilungen. Die Gemeinderäte, die schon am längsten in der Gemeinde beheimatet sind, befinden sich im Präsidium, im Sicherheitsressort, dem Bauwesen, im Ressort Sport und Freizeit und in den Werken. In diesen Ressorts waren die Vorsteher bei ihrer Wahl durchschnittlich schon länger als 25 Jahre in der Gemeinde niedergelassen (vgl. Abbildung 12). Bei den Präsidentinnen und Präsidenten ist die hohe Zahl der Jahre sicher darauf zurück zu führen, dass in diesem Amt erfahrene Leute gesucht werden, die in der Gemeinde über ein breit abgestütztes, über lange Zeit erworbenes Vertrauen verfügen. Wie das Präsidium sind auch die anderen Ressorts, die in dieser Rangliste vorne anzutreffen sind von den Männern dominiert. Umgekehrt sind die Ressorts Soziales, Kultur, Gesundheit und Bildung am unteren Ende der Skala die Abteilungen, in denen der Frauenanteil am höchsten ist (vgl. zum Geschlechterverhältnis in den Ressorts Kap. 2.2).

Abbildung 12: Durchschnittliche Wohndauer der Zürcher Gemeinderäte in der Gemeinde bei ihrer ersten Wahl, nach Ressorts



Es macht den Anschein, dass das Geschlecht der zentrale Einflussfaktor bei der Dauer der Ansässigkeit ist. In Tabelle 10 ist klar ersichtlich, dass die weiblichen Exekutivmitglieder eindeutig weniger lang in der Gemeinde niedergelassen sind. Mit 19 gegen 25 Jahre sind die Frauen im Schnitt sechs Jahre weniger lang in der Gemeinde zu Hause. Besonders deutlich fällt die Differenz bei den Alteingesessenen mit mehr als 40 Jahren Ansässigkeit aus: Während bei den Männern jedes fünfte Exekutivmitglied zu dieser Kategorie zählt, gibt es unter den Frauen praktisch keine alteingesessenen Mitglieder. Dagegen ist bei ihnen eine klare Mehrheit von über 60 Prozent weniger als 20 Jahre in der Gemeinde.

Tabelle 10: Dauer der Ansässigkeit der Zürcher Gemeinderäte bei der ersten Wahl, nach Geschlecht und Ausbildungsniveau, in Prozent

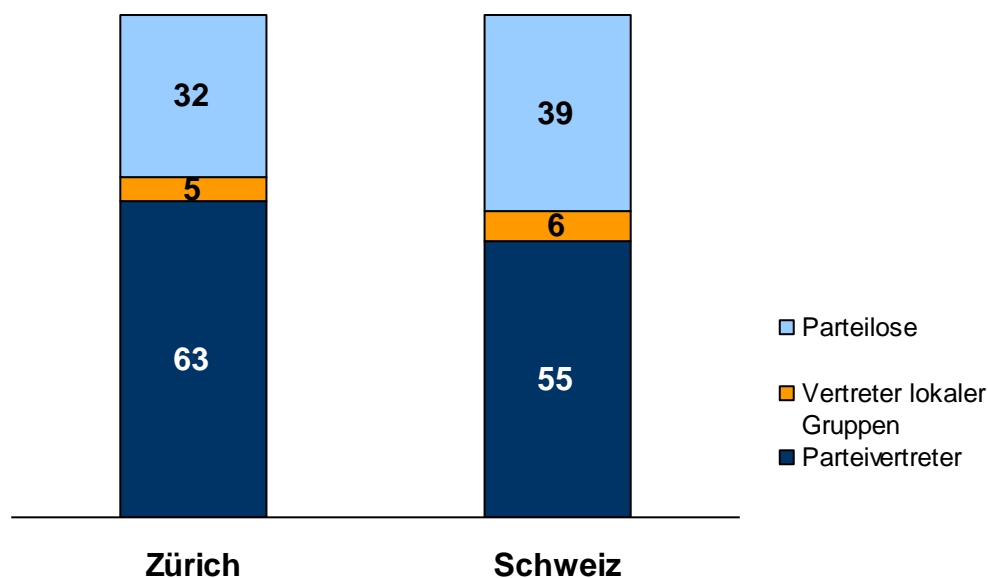
	Bis und mit 10 Jahre	11 bis 20 Jahre	21 bis 40 Jahre	Über 40 Jahre	Durchschnitt (Jahre)	N=
Geschlecht						
Frauen	31.1	31.1	32.3	5.5	18.5	164
Männer	23.6	24.4	32.0	20.0	24.4	550
höchste abgeschlossene Aus- bildung						
bis Berufslehre	21.0	19.5	34.4	25.1	27.2	195
höhere Berufsausbildung	25.6	27.5	30.2	16.7	22.4	258
Hoch-/Fachhochschule	28.5	28.8	32.3	10.4	20.6	260

2.7 Politische Zugehörigkeit

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts haben sich die grossen Schweizer Parteien vorgenommen, ihren Bestand an Lokalsektionen auszubauen, mit dem Ziel, in allen Gemeinden präsent zu sein. Sie waren mit diesem Vorhaben so erfolgreich, dass in den Siebziger und Achtziger Jahren die vier damaligen Bundesratsparteien FDP, CVP, SP und SVP gesamtschweizerisch mehr als 80 Prozent der kommunalen Exekutivmitglieder stellten. In den letzten 20 Jahren hat diese dichte Parteienstruktur jedoch empfindliche Risse erhalten. Die Basis der Parteien ist dramatisch geschrumpft, seit Ende der Achtziger Jahre haben sie über 20 Prozent ihrer Mitglieder verloren, und die Zahl der Aktiven hat sich um ein Drittel verringert. Viele Lokalsektionen sind heute nur noch auf dem Papier vorhanden oder sogar wieder ganz von der Bildfläche verschwunden. Und als Folge davon haben die grossen Parteien ihre absolute Vormachtstellung in den Gemeindeexekutiven eingebüsst.

Heute gehören landesweit nur noch gut 50 Prozent der Gemeinderäte einer Partei an, die übrigen Gemeinderäte sind entweder parteilos oder einer lokalen politischen Gruppierung angeschlossen (vgl. Abbildung 13). Nicht ganz so schlimm sieht es für die Parteien in den Zürcher Gemeinden aus, in denen zur Zeit etwas mehr als 60 Prozent der Exekutivsitze von Angehörigen einer Partei besetzt werden.

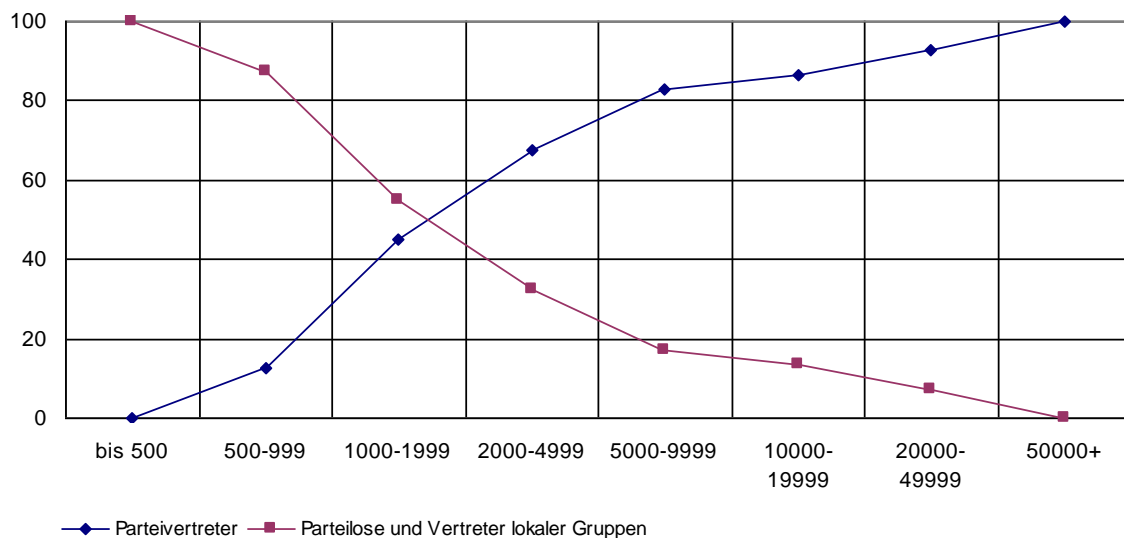
Abbildung 13: Politische Zugehörigkeit der kommunalen Exekutivmitglieder, Vergleich Kanton Zürich und Schweiz



Dieses relativ gute Abschneiden der Parteien in den Zürcher Gemeinden ist bedingt durch die durchschnittlich grösseren Gemeinden im Kanton Zürich. Vergleicht man die Zahlen nach Grössenkategorien, sind zwischen dem gesamtschweizerischen und dem zürcherischen Anteil Parteiloser keine Unterschiede mehr auszumachen. Denn die Vertretung der Parteilosen in den Exekutiven korreliert sehr deutlich mit der Grösse der Gemeinde. So werden die Exekuti-

ven in den kleinsten Gemeinden bis 500 Einwohner praktisch ausschliesslich von Parteilosen oder Vertretern kleiner lokaler Gruppierungen gebildet (vgl. Abbildung 14). Bis rund 2000 Einwohner sind die lokalen Zürcher Exekutiven fest in der Hand der Parteilosen, erst danach gehört die Mehrheit der Sitze den Parteivertretern. Ab einer Grösse von 5000 Einwohnern fällt die Quote der Parteilosen unter 20 Prozent, und in den grösseren Städten haben die Parteien die absolute Kontrolle über die Exekutivbehörden.

Abbildung 14: Parteilosigkeit in den Zürcher Gemeindeexekutiven, nach Gemeindegrösse, in Prozent

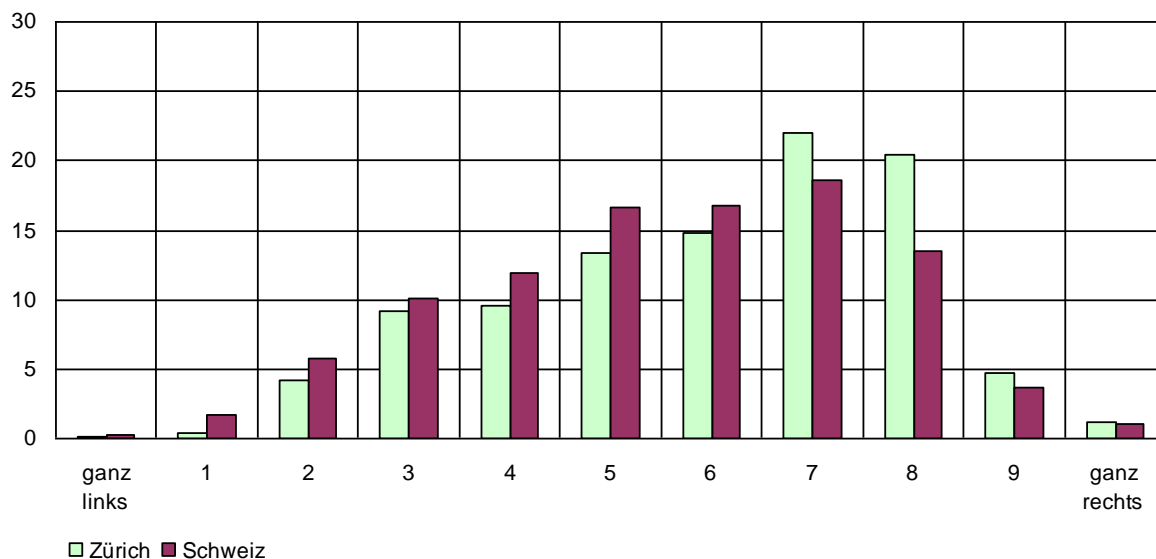


2.8 Politische Positionierung: Links-rechts-Verortung

Obwohl das Links-Rechts-Schema immer wieder für tot und als politische Orientierungsstütze für nicht mehr relevant erklärt worden ist, hat es im Selbstverständnis von Politikern und Parteien nichts von seiner Attraktivität eingebüsst. Ein klarer Beleg dafür liefert auch unsere Befragung, denn 95 Prozent der Zürcher Gemeinderäte waren imstande, sich auf der Links-Rechts-Skala einzuordnen. Dies erstaunt insofern, als 85 Prozent von ihnen die Exekutivtätigkeit als eher unpolitische Angelegenheit betrachten.

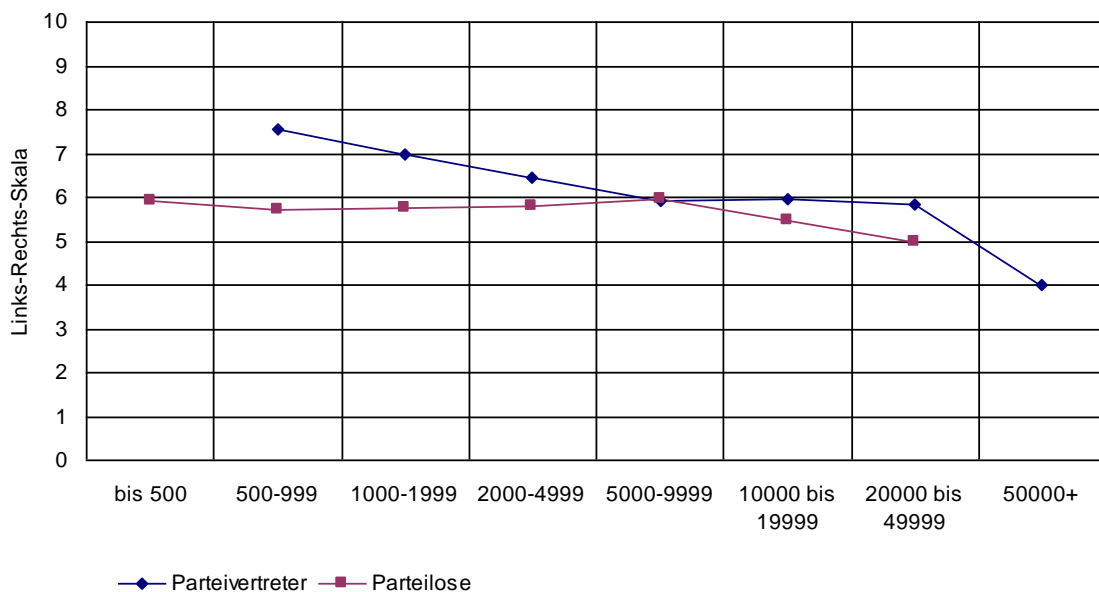
Die Politik ist in den Schweizer Gemeinden durch eine bürgerliche Gesinnung gekennzeichnet. Diese bürgerliche Ausrichtung ist in den Zürcher Gemeinden noch viel ausgeprägter der Fall. Die grösste Konzentration lässt sich mit 42.5 Prozent auf den Positionen sieben und acht finden, die das rechtsbürgerliche Lager markieren (vgl. Abbildung 15). Und insgesamt sehen sich beinahe zwei Drittel der Zürcher Gemeinderäte (63.3 Prozent) rechts von der Mitte-Position fünf, gesamtschweizerisch beträgt dieser Anteil nur etwas mehr als 50 Prozent. Die linke Seite ist in Zürich mit rund 23 Prozent schwächer als in der gesamten Schweiz vertreten (30 Prozent), und auch die Position fünf in der Mitte ist in Zürich weniger stark präsent.

Abbildung 15: Verteilung der kommunalen Exekutivmitglieder auf der Links-Rechts-Achse, in Prozent, Vergleich Kanton Zürich und Schweiz



Wie für die gesamte Schweiz gilt auch für Zürich, dass die Gemeinderäte sich mit steigender Gemeindegrösse zunehmend links positionieren. Dabei muss aber zwischen den zahlreichen Parteilosen und den Parteivertretern unterschieden werden (vgl. Abbildung 16). Bleiben bei den Parteilosen die Werte bis 10'000 Einwohner stabil um den Punkt sechs rum und sinken erst danach leicht bis fünf ab, beträgt der durchschnittliche Wert bei den Parteivertretern in Kleinstgemeinden mehr als 7.5. In den mittleren Gemeinden (5000 bis 10'000 Einw.) und in den kleinen und mittleren Städten (10'000 bis 50'000 Einw.) stabilisiert er sich auf knapp sechs, um schliesslich in den grossen Städten Winterthur und Zürich auf die Position vier im Linksbereich abzufallen.

Abbildung 16: Durchschnittswerte der Zürcher Gemeinderäte auf der Links-Rechts-Skala, nach Gemeindegrösse, Parteivertreter und Parteilose im Vergleich



Besonders deutliche Unterschiede in den politischen Positionen zeigen sich zwischen den Geschlechtern. Stehen die Männer mit einem Durchschnittswert von 6.3 im Mitte-Rechts-Bereich, ist die durchschnittliche Gemeinderätin in der politischen Mitte anzusiedeln (vgl. Tabelle 11). Bei den Frauen verorten sich doppelt so viele Exekutivmitglieder im linken Segment und auf der Mitteposition wie bei den Männern, dafür sind diese im rechten Bereich mit 70 Prozent ganz klar stärker vertreten.

Der Einfluss des Alters auf die politische Position ist weniger spürbar. In den mittleren drei Alterskategorien zwischen 35 und 64 Jahren sind nur kleine Abweichungen festzustellen, aber die Kategorien an den Rändern fallen etwas aus dem Rahmen. Bei den Ältesten mit 65 und mehr Jahren im Pensionsalter sind linke Positionen deutlich unter- und rechte Positionen klar übervertreten. Die wenigen jungen Gemeinderäte unter 35 Jahren fallen dagegen durch klar linkere Positionen auf.

Auch die Art der Ausbildung macht sich in der politischen Verortung bemerkbar. Gemeinderäte mit einem Hoch- oder Fachhochschulabschluss verorten sich häufiger im linken politischen Segment als ihre Amtskollegen mit Berufslehre oder höherer Berufsausbildung. Zwar ist auch eine Mehrheit der Fach- und Hochschulabgänger rechts der Mitte angesiedelt, aber mit einem Drittel zählt sich ein relativ grosser Teil von ihnen zur linken Seite. Umgekehrt positionieren sich über siebzig Prozent der Amtsträger mit einer höheren Berufsausbildung und zwei Drittel der Gemeinderäte mit einer Berufslehre als höchstem Abschluss im rechten Bereich.

Tabelle 11: Verteilung der Zürcher Gemeinderäte auf der Links-Rechts-Achse, nach Geschlecht, Alter und Bildung

	Links (0 bis 4)	Mitte (5)	Rechts (6 bis 10)	Durchschnittlicher Wert	N=
Geschlecht					
Frauen	36.8	20.2	42.9	5.2	163
Männer	19.4	11.4	69.2	6.3	546
Alter					
Bis 35	33.3	16.7	50.0	5.5	12
35-44	22.3	9.6	68.1	6.3	94
45-54	23.6	15.7	60.7	6.0	280
55-64	24.3	13.5	62.2	5.9	267
65 und älter	19.3	7.0	73.7	6.3	57
Höchste abgeschlossene Ausbildung					
Berufslehre	18.5	16.9	64.6	6.3	195
Höhere Berufsausbildung	16.9	11.8	71.4	6.4	255
Fach- oder Hochschulabschluss	33.7	12.4	53.9	5.5	258

3 Kandidatur und Wahlen

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern ist die Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen in der Schweiz relativ niedrig.² Das hat natürlich auch damit zu tun, dass in der Schweiz Gemeindewahlen nicht nur mit kantonalen und nationalen Wahlen, sondern auch mit einer Flut von Abstimmungen auf allen Staatsebenen konkurrieren müssen, und deshalb eine weniger wichtige Stellung als in vergleichbaren Nachbarstaaten aufweisen. Allerdings ist in der Schweiz die Wahlbeteiligung in den Gemeinden nicht durchwegs tiefer als auf nationaler Ebene. In den kleinen und mittleren Gemeinden weisen die kommunalen Wahlen trotz massivem Rückgang immer noch höhere Beteiligungsquoten als kantonale und nationale Wahlen auf.

Es gibt genug Beispiele, die zeigen, wie spannend bei entsprechenden Voraussetzungen Gemeinderatswahlen sein können und die Bürgerinnen und Bürger dementsprechend an die Urne gelockt werden. So haben sich beispielsweise im Zürcher Unterland bei den Gemeinderatswahlen 2010 einige sehr attraktive Wahlkämpfe abgespielt, und die Wahlbeteiligung schnellte in einzelnen Gemeinden bis an die 70-Prozent-Marke. Allerdings registrierte man im gleichen Gebiet auf der anderen Seite auch Tiefstwerte von rund 20 Prozent. Vor allem in kleinen Gemeinden schlägt sich der Spannungsgehalt einer Wahl also sehr direkt auf den Einsatz der Wahlberechtigten nieder. Harte Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Persönlichkeiten oder politischen Gruppierungen oder Konflikte bei lokalen politischen Themen bergen ein hohes Mobilisierungspotenzial, während umgekehrt Ausmarchungen mit fehlender Kandidatenauswahl nur noch einen harten Kern zur Stimmabgabe motivieren.

Im folgenden Kapitel widmen wir uns den Themen, die sich um die Wahlen und die Kandidatur drehen. Zuerst geht es darum, wie verbreitet Kampfwahlen in den Zürcher Gemeinden sind, und ob die Wahlausgänge eher knapp oder eher klar sind (Abschnitt 3.1). Danach wenden wir uns den Kandidaten zu und fragen nach den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl (3.2) und nach der Unterstützung im Wahlkampf durch Personen oder Organisationen (3.3). Und schliesslich beleuchten wir noch die Bedeutung von unterschiedlichen Motiven für die Bereitschaft zu einer Kandidatur (3.4).

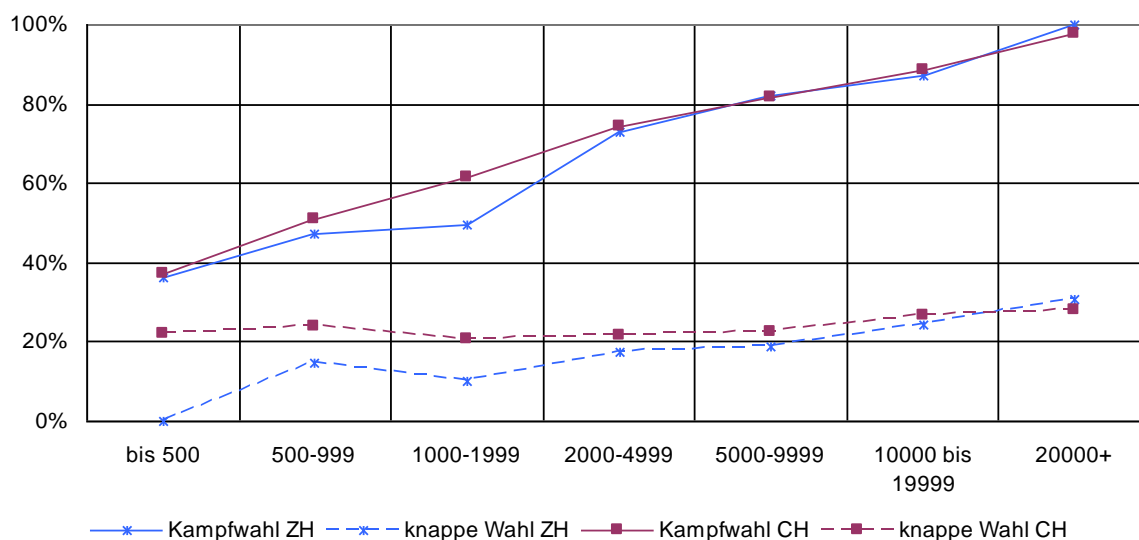
3.1 Kampfwahlen

Seit langer Zeit schon klagen die Schweizer Gemeinden über einen akuten Mangel an geeigneten Kandidatinnen oder Kandidaten für die Exekutivwahlen. Damit ist eine entscheidende Grundlage für das lokale Milizsystem brüchig geworden, nämlich die Bereitschaft sich ehrenamtlich für die Allgemeinheit einzusetzen. Auf den ersten Blick sieht es jedoch im Kanton Zürich nicht so schlimm aus, denn 70 Prozent der aktuellen Gemeinderäte mussten sich bei ihrer ersten Wahl gegen einen oder mehrere Konkurrenten durchsetzen, d.h. es traten mehr Kandidaten zur Wahl an, als es Sitze zu vergeben hatte. Diese Quote liegt deutlich über der gesamtschweizerischen, beträgt der Anteil an Kampfwahlen in der Schweiz doch nur etwas mehr als 60 Prozent.

² Ladner, Andreas und Marc Bühlmann, 2007, S. 209, Rüegger Verlag.

Die überdurchschnittlich hohen Zürcher Werte sind eine Folge der relativ wenigen kleinen Gemeinden im Kanton Zürich. Denn betrachtet man die Resultate aufgeschlüsselt nach Grössenkategorien, verringern sich die Unterschiede zwischen Zürich und der übrigen Schweiz. Ja in den kleinen Gemeinden bis 2000 Einwohnern kommen Wahlen mit mehr Kandidaten als zu vergebenden Sitzen im Kanton Zürich sogar weniger oft vor als in der übrigen Schweiz. In den grossen Gemeinden verflüchtigen sich diese Differenzen allerdings, und ab 5000 Einwohnern sind Kampfwahlen in den Gemeinden die Regel und reine Bestätigungswahlen die Ausnahme (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Gemeinderäte, die sich gegen Konkurrenz durchsetzen mussten und Anteil dieser Kampfwahlen mit knappem Ausgang, nach Gemeindegrösse



Der Einfluss der Gemeindegrösse auf die Häufigkeit von Kampfwahlen ist erwartungsgemäss beträchtlich. In kleinen Gemeinden kann man nicht von guten Bedingungen für demokratische Wahlen sprechen. Den Wählenden bleibt in den überwiegenden Fällen nichts anderes übrig als die vorgeschlagenen Kandidaten zu bestätigen oder der Urne fern zu bleiben.

Aus demokratietheoretischer Sicht bedenklich muten aber die tiefen Zahlen knapper und umstrittener Wahlausgänge an. Von den heutigen Gemeinderäten im Kanton Zürich, die bei ihrer ersten Wahl gegen Konkurrenz anzutreten hatten, mussten sich weniger als 20 Prozent gegen harte Gegnerschaft durchsetzen, die restlichen über 80 Prozent dagegen holten sich ihr Amt klar und problemlos ohne nennenswerte Gegenwehr. Bezieht man alle Wahlen in die Berechnungen mit ein, haben sich sogar nur 13 Prozent der Gemeinderäte bei ihrer ersten Wahl mit einem knappen Ergebnis durchgesetzt.

Interessanterweise ist der Einfluss der Gemeindegrösse auf die Häufigkeit umstrittener Wahlen relativ gering (vgl. Abbildung 17). Die Werte in den Kleinstgemeinden fallen mit null Prozent zwar aus dem Rahmen, aber zwischen den übrigen Grössenkategorien variieren die Anteile knapper Wahlausgänge zwischen 10 Prozent in Gemeinden mit 1000 bis 2000 Einwohnern und 30 Prozent in den grösseren Städten. Wenn man bedenkt, dass die Parteien in

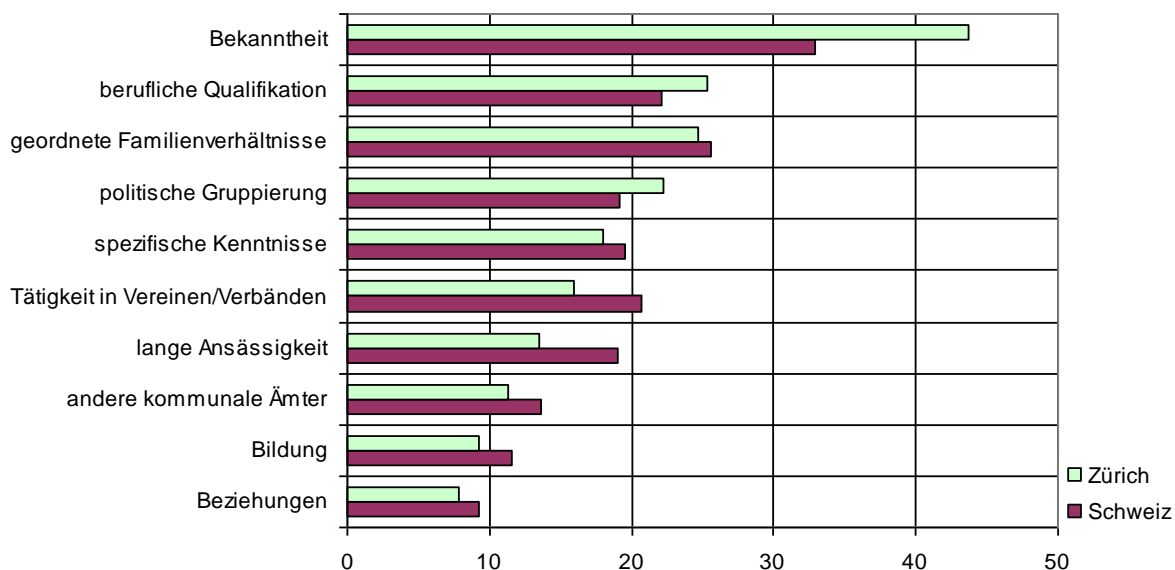
den Städten über eine solide Basis verfügen, und die Exekutivmandate eindeutig begehrt sind als in mittleren und kleinen Gemeinden, ist die Quote umkämpfter Wahlen in den Städten doch überraschend tief.

3.2 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl

Der tiefen Quote umstrittener Wahlen zum Trotz kann nicht jede Bürgerin oder jeder Bürger Gemeinderat werden. Darauf deuten die hohen Ausbildungswerte und der grosse Anteil Selbständiger und Mitglieder mittlerer und höherer Kader unter den Zürcher Gemeinderäten hin (vgl. Kapitel 2.4). Man kann also feststellen, dass die Suche nach potentiellen Kandidatinnen und Kandidaten ganz besonders im Kanton Zürich starken Einschränkungen unterliegt, so dass trotz der Kandidatennot mehrheitlich Angehörige der kommunalen Eliten in der Gemeindepolitik zum Zuge kommen. Damit gewinnt auch die Frage nach den wichtigen Voraussetzungen, die die Kandidaten für eine erfolgreiche Wahl mitbringen müssen, an Bedeutung. Die Ergebnisse zeigen, dass es nicht einen zentralen Faktor gibt, der für das Reüssieren einer Kandidatur massgeblich ist, Verantwortlich ist ein ganzes Bündel von Elementen, das günstige Bedingungen für eine Kandidatur schafft.

Zuvorderst in der Liste der wichtigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl fungiert die Bekanntheit des Kandidaten (vgl. Abbildung 18). Ihre Bedeutung ist im Kanton Zürich noch weitaus grösser als im gesamtschweizerischen Vergleich. Dahinter folgen als weitere zentrale Faktoren geordnete Familienverhältnisse, die berufliche Qualifikation und die Zugehörigkeit zur richtigen politischen Gruppierung. Etwas weniger bedeutend sind die spezifischen beruflichen Kenntnisse eines Kandidaten, z.B. juristisches oder buchhalterisches Wissen, eine lange Ansässigkeit in der Gemeinde und eine aktive Tätigkeit in Vereinen und Verbänden. Relativ unwichtig sind dagegen ein Einsitz in einem anderen kommunalen Amt (bspw. Schulpflege), eine hohe Bildung oder spezielle persönliche Beziehungen zu wichtigen Kreisen und Personen der Gemeinde.

Abbildung 18: Anteil der Gemeinderäte, für die folgende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl wichtig sind, Kanton Zürich und Schweiz im Vergleich



Allerdings ist der Wert der einzelnen Faktoren teilweise stark abhängig von der Gemeindegrösse. So wird in den kleinsten Gemeinden einem geordneten Leben in traditionellen Familienstrukturen mit Abstand die grösste Bedeutung zugemessen (vgl. Tabelle 12). In den Städten ist hingegen die Bekanntheit eines Kandidaten oder einer Kandidatin mit der richtigen Partei im Rücken die Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Kandidatur. Dies erklärt sich natürlich dadurch, dass in einem städtischen Umfeld Bekanntheit - anders als in kleineren Gemeinden, wo sowieso jede jeden kennt - durch öffentliche Präsenz und öffentliches Engagement erarbeitet werden muss.

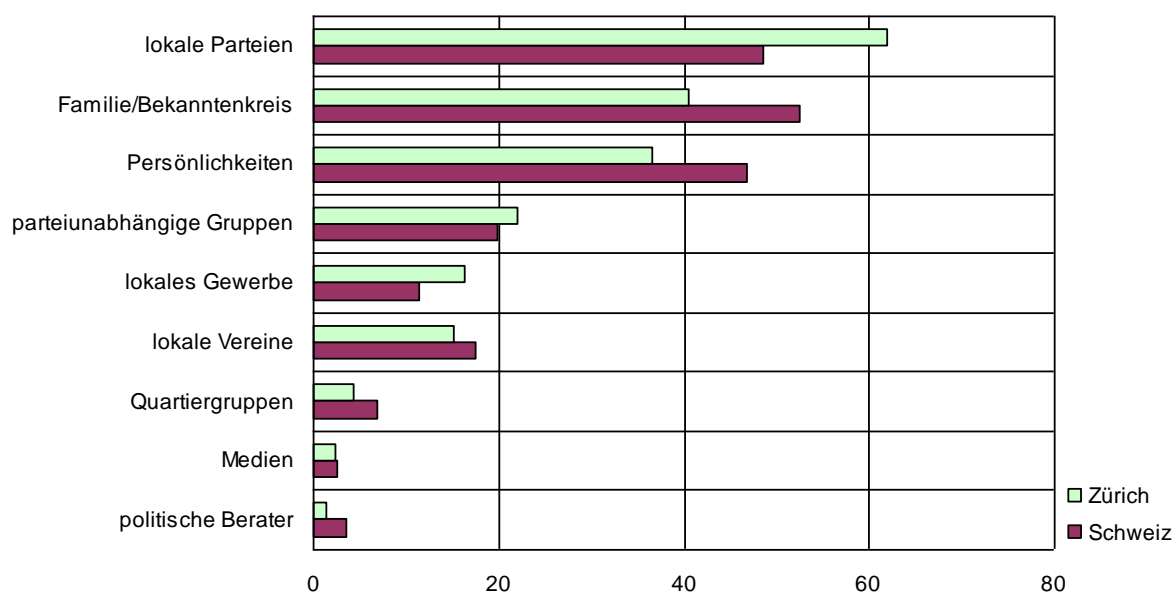
Tabelle 12: Anteil der Zürcher Gemeinderäte, für die folgende Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wahl wichtig sind, nach Gemeindegrösse

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-	gesamt	N
Bekanntheit	13.6	24.4	29.3	44.3	47.8	64.7	65.4	43.7	725
Hohe berufliche Qualifikation	9.5	25.6	17.3	27.0	24.3	33.3	23.1	25.4	721
Geordnete familiäre Verhältnisse	45.5	27.9	23.5	23.1	24.6	21.8	26.9	24.6	723
Zugehörigkeit zur richtigen politischen Gruppe	4.5	3.6	7.3	20.2	26.5	42.0	57.7	22.2	721
Spezielle berufliche Kenntnisse/Fähigkeiten	13.6	14.1	19.6	18.3	20.6	16.1	19.2	17.9	719
Tätigkeit in Vereinen und Verbänden	18.2	18.8	13.4	15.5	17.8	16.2	7.7	16.0	720
Lange Ansässigkeit in der Gemeinde	14.3	7.0	10.3	16.0	13.2	16.8	11.5	13.6	723
Tätigkeit in anderen kommunalen Ämtern	5.0	8.2	4.2	14.7	7.4	15.3	23.1	11.3	718
Hohe Bildung	9.5	9.3	7.3	9.4	7.4	11.1	15.4	9.2	715
Beziehung zu einflussreichen Kreisen	9.5	2.3	8.3	7.2	7.4	10.3	20.0	7.8	715

3.3 Unterstützung im Wahlkampf

Nicht weniger wichtig als die persönlichen Voraussetzungen der Kandidierenden für den Einzug in die Exekutive ist die Frage nach der Unterstützung im Wahlkampf. Von welchen Organisationen, Gruppierungen oder Einzelpersonen haben die heutigen Gemeinderäte entscheidenden Sukkurs erhalten? Hierbei offenbaren sich deutliche Unterschiede zwischen den schweizerischen und den Zürcher Ausmarchungen um die Exekutivsitze. Für die Zürcher Gemeinderäte liegt der Beistand durch ihre lokale Parteisektion im Wahlkampf ganz klar im Vordergrund. Über 60 Prozent der Zürcher Gemeinderäte haben von der Partei grosse Unterstützung erhalten (vgl. Abbildung 19). Hingegen ist gesamtschweizerisch die Hilfe durch die Familie oder den Bekanntenkreis etwas höher einzuschätzen als der Parteiensukkurs. Und eine ebenso wichtige Position als Wahlhelfer kommt in den Schweizer Gemeinden einzelnen Persönlichkeiten der Gemeinde zu. Überraschend gering sind sowohl in Zürich als auch in der gesamten Schweiz die Einflussnahmen des lokalen Gewerbes und lokaler Vereine, denn für nicht einmal 20 Prozent der Gemeinderäte waren sie im Wahlkampf eine wirksame Unterstützung. Medien und professionelle politische Berater bleiben in den kommunalen Wahlen praktisch nicht spürbar.

Abbildung 19: Anteil Gemeinderäte, die von folgenden Akteuren oder Gruppen im Wahlkampf grosse Unterstützung erhalten haben, Kanton Zürich und Schweiz im Vergleich



Die durch den härteren Wettbewerb bedingten intensiveren Wahlkämpfe in den Städten führen zu einer breiteren Unterstützung der Kandidatinnen und Kandidaten. Der Wahlhilfe der lokalen Parteien, der Familie, Bekannter und einzelner Persönlichkeiten fällt deutlich höher aus als in mittleren und kleinen Gemeinden (vgl. Tabelle 13). Auf der anderen Seite fällt der relativ grosse Einfluss der lokalen Vereine in den Kleinstgemeinden auf, in denen immerhin jeder dritte Gemeinderat im Wahlkampf von einem Verein wichtige Unterstützung erhalten

hat. In diesen wenigen ganz kleinen Gemeinden im Kanton Zürich übernehmen die Vereine die den Parteien zugeordnete Rolle, weil in der Regel hier nur die SVP eine lokale Sektion aufweisen kann und damit nur ein kleiner Teil des politischen Spektrums der Bevölkerung abgedeckt wird.

Tabelle 13: Anteil der Zürcher Gemeinderäte, die von folgenden Akteuren oder Gruppen im Wahlkampf grosse Unterstützung erhalten haben

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-	gesamt	N
Lokale Parteien	5.3	15.9	38.0	71.1	77.0	80.3	84.6	61.9	689
Personen aus Familie/Bekanntkreis	35.0	40.0	27.5	39.7	39.6	48.3	69.2	40.5	668
Einzelne Persönlichkeiten	45.0	31.7	24.5	38.9	29.8	46.2	61.5	36.6	703
Parteiunabhängige Gruppen	15.8	13.4	25.0	25.0	19.5	23.5	24.0	22.1	683
Lokales Gewerbe	10.5	8.9	5.6	17.7	16.9	26.1	24.0	16.4	684
Lokale Vereine	31.6	15.2	14.4	16.9	10.8	15.5	12.0	15.2	662
Quartiergruppen	15.8	7.7	2.3	3.2	2.4	4.5	8.0	4.2	699
Medien	5.3	0.0	0.0	1.4	0.8	8.9	3.8	2.4	673
Politische Berater	0.0	0.0	0.0	1.8	0.8	1.8	8.0	1.3	670

3.4 Motive für eine Kandidatur

Trotz des Kandidatenmangels bei den Wahlen 2006 waren zur Zeit unserer Befragung alle Exekutivsitze besetzt gewesen. Über 1000 Gemeinderäte haben Ende 2008 ein Exekutivamt ausgeübt. Damit erhalten die Beweggründe zur Übernahme eines dieser „ungeliebten“ kommunalen Ämter ein besonderes Gewicht. Welches waren die Motive, die die amtierenden Exekutivmitglieder bei ihrer ersten erfolgreichen Wahl zu einer Kandidatur bewegt haben? War ihr Antrieb vor allem politischer Natur oder steckten eher uneigennützig, altruistische Motive dahinter? Und spielte auch die Aussicht auf berufliche Vorteile oder eine politische Karriere eine Rolle?

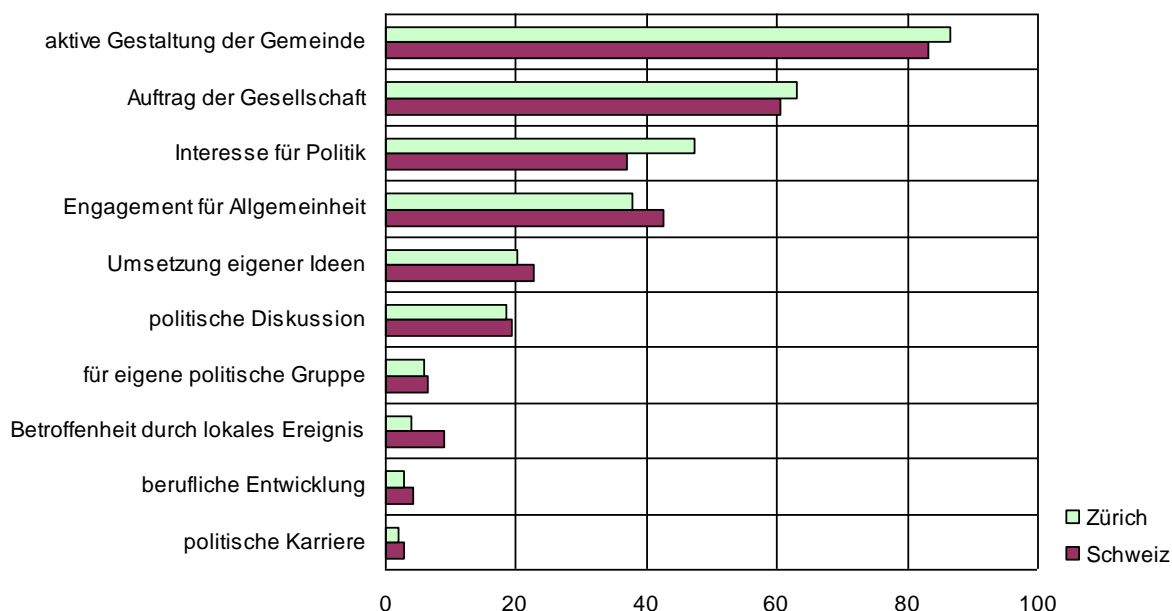
Abbildung 20 belegt die Vorrangstellung altruistischer Motive, die sich am Gemeinwohl orientieren, für einen Einstieg in die kommunale Politik. Darin gibt es zwischen den Zürcher Gemeinderäten und ihren Kollegen aus der restlichen Schweiz keine Differenzen. Über 80 Prozent der befragten Zürcher und der Schweizer Exekutivmitglieder haben angegeben, dass die Mithilfe bei der aktiven Gestaltung ihrer Gemeinde ein wichtiger Grund gewesen ist, das Amt anzustreben. Der zweite wichtige Anlass war die Überzeugung, ein kommunales Amt zu bekleiden heisse, eine Tätigkeit im Auftrag der Gesellschaft auszuüben. Und schliesslich finden 40 Prozent der Gemeinderäte wichtig, sich uneigennützig für die Allgemeinheit zu engagieren.

Ein zweites Bündel an Motiven mit deutlich weniger Gewicht für einen positiven Entscheid für eine Kandidatur ist politischer Art. Darin an vorderster Stelle enthalten ist das grundsätzliche Interesse an der Politik. Mehr als 50 Prozent der Zürcher Gemeinderäte geben politisches

Interesse als wichtiges Motiv an. Hier ist der Prozentsatz im gesamtschweizerischen Vergleich mit rund 45 Prozent deutlich tiefer. Daneben fallen zwei andere politische Beweggründe deutlich ab: Die Umsetzung eigener Ziele und Ideen und die Freude an der politischen Diskussion und Auseinandersetzung bilden nur für 20 Prozent der Gemeinderäte einen wichtigen Beweggrund für ein politisches Amt, und die Unterstützung für die eigene politische Partei oder Gruppierung ist praktisch bedeutungslos.

Praktisch keine Bedeutung kommt bei einem Entschluss, ein Gemeinderatsmandat anzustreben, Gründen zu, die persönliche Vorteile versprechen. Weder die Einstellung, ein Exekutivamt für eine spätere politische Karriere einsetzen zu können, noch die Vorstellung, daraus einen Nutzen für die berufliche Entwicklung zu ziehen, bilden einen massgeblichen Anreiz für ein Behördenamt in der Gemeinde.

Abbildung 20: Anteil der Gemeinderäte, für die folgende Motive für ihre Kandidatur wichtig gewesen sind, Kanton Zürich und Schweiz im Vergleich



Etwas überraschend beeinflusst die Gemeindegrösse die Rangfolge in der Bedeutung der Beweggründe für ein kommunalpolitisches Amt nicht besonders stark. Die Prioritäten sind in allen Grössenkategorien ähnlich, allerdings sind im Detail einige Besonderheiten festzustellen. So sind politische Motive bei städtischen Amtsinhabern wichtiger als in den übrigen Gemeinden. Wenn man die stärkere Rolle der Parteien und auch den grösseren Konkurrenzkampf zwischen politischen Lagern bedenkt, ist dies nicht weiter erstaunlich. In den grösseren Städten ist das persönliche politische Interesse der Exekutivmitglieder neben dem Willen zur aktiven Mitgestaltung der Gemeinde die grösste Triebfeder, ein Amt in der Exekutive anzustreben (vgl. Tabelle 14). Relativ stark ins Gewicht fällt in kleinen Städten der Wunsch, eigene politische Ideen und Ziele in die Tat umzusetzen. In kleinen Gemeinden ist die Bedeutung altruistischer Motive besonders hoch, während politische Motive nur eine untergeordnete Bedeutung einnehmen. Hingegen sind für die Gemeinderäte persönliche Motive, die ihre beruf-

liche Entwicklung oder eine politische Karriere betreffen, in allen Grössenkategorien absolut bedeutungslos.

Tabelle 14: Anteil der Zürcher Gemeinderäte, für die folgende Motive für ihre Kandidatur wichtig gewesen sind, nach Gemeindegrösse

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-	N
Aktive Mitgestaltung der Gemeinde	72.7	78.2	83.8	86.4	86.6	94.9	100.0	728
Gesellschaftsauftrag	77.3	64.4	56.1	62.3	64.2	65.3	65.4	724
Grosses politisches Interesse	30.0	32.5	37.8	44.9	51.5	62.7	80.0	708
Engagement für die Allgemeinheit	45.5	39.5	42.6	38.7	36.8	34.5	23.1	712
Umsetzung eigener Ziele und Ideen	9.5	21.4	16.7	18.0	19.4	29.1	20.0	710
Freude an der politischen Diskussion	14.3	21.7	11.5	18.0	17.7	20.5	39.1	698
Hilfe für die eigene politische Gruppe	0.0	2.6	1.1	4.5	6.8	10.3	25.0	685
Anstoss durch lokales Ereignis	10.5	4.8	4.4	1.8	3.9	6.0	0.0	685
Berufliche Entwicklung	0.0	2.4	3.1	3.5	2.3	1.7	3.8	704
Politische Karriere	0.0	0.0	2.1	2.6	1.5	2.6	3.8	699

4 Das Exekutivamt

Die Anforderungen an ein Exekutivamt sind in den letzten Jahren gestiegen. Darauf deutet zumindest die Ansicht der Zürcher Gemeinderäte hin. Denn rund 70 Prozent von ihnen haben bei unserer Befragung angegeben, dass die Belastung durch das Amt während ihrer Amtszeit sowohl in fachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht zugenommen hat. Verantwortlich dafür dürften in erster Linie die stetig ansteigende Zahl der zu erledigenden Aufgaben, die grosse Zahl von neuen Gesetzen und der grosse Legitimationsdruck gegenüber einer zunehmend kritischen Einwohnerschaft sein.

Zudem können viele Aufgaben und Projekte nur noch gemeindeübergreifend oder im Zusammenspiel mit anderen staatlichen Ebenen verwirklicht werden. Dies stellt besonders hohe Ansprüche an die Kompetenzen der Amtsinhaber in Führung und Organisation und ihre Kenntnisse in Projektmanagement. Trotzdem ist die Exekutivtätigkeit ein Ehrenamt geblieben, im Kanton Zürich noch ausgeprägter als in der übrigen Schweiz: Mehr als 95 Prozent der Zürcher Gemeinderäte sind im Nebenamt tätig, und auch für die Mehrzahl der von der Gemeinde angestellten Exekutivmitglieder ist es kein Fulltime-, sondern ein Teilzeitjob mit weniger als 50 Stellenprozenten.

Von diesem Spannungsverhältnis zwischen hohen Ansprüchen und relativ bescheidenen Entschädigungen handelt das folgende Kapitel. Ein erster Abschnitt dreht sich um das Milizamt (Abschnitt 4.1), und in einem zweiten Abschnitt wird die Dauer des Engagements der Gemeinderäte untersucht (4.2). Danach wenden wir uns der Exekutivtätigkeit zu, indem wir nach den beruflichen Voraussetzungen in Form von erworbenen Qualifikationen fragen, die für die Amtsführung als besonders nützlich erachtet werden (4.3), und den zeitlichen Aufwand beziffern, den die Exekutivmitglieder für ihre Tätigkeit aufwenden müssen (4.4). Und schliesslich analysieren wir die finanziellen Abgeltungen, die die nebenamtlich tätigen Gemeinderäte für ihre Tätigkeit von den Gemeinden beziehen (4.5).

4.1 Das Nebenamt

Nach wie vor ist das Milizprinzip fest im politischen System der Schweiz verankert. Dieses gilt für den Kanton Zürich noch ausgeprägter als für die gesamte Schweiz. Von den Exekutivmitgliedern in den Zürcher Gemeinden sind 97 Prozent im Nebenamt und nur gut drei Prozent in einem Teil- oder Vollamt tätig. Gesamtschweizerisch ist diese Quote bei den Teil- und Vollämtern mit knapp über fünf Prozent leicht höher (vgl. Tabelle 15). Dass in den kleinen und mittleren Gemeinden praktisch alle Gemeinderäte im Nebenamt wirken, ist nicht erstaunlich. Bemerkenswert ist aber das Ergebnis, dass im Kanton Zürich auch in den kleinen Städten teil- und vollamtlich tätige Exekutivmitglieder die grosse Ausnahme bilden. Ja sogar in den mittleren Zürcher Städten mit 20'000 bis 50'000 Einwohnern üben nur rund 30 Prozent der Stadträte ein Teilamt aus, und die meisten davon höchstens mit einem Drittelpensum. Nur in den beiden Grossstädten Zürich und Winterthur sind Vollämter die Regel.

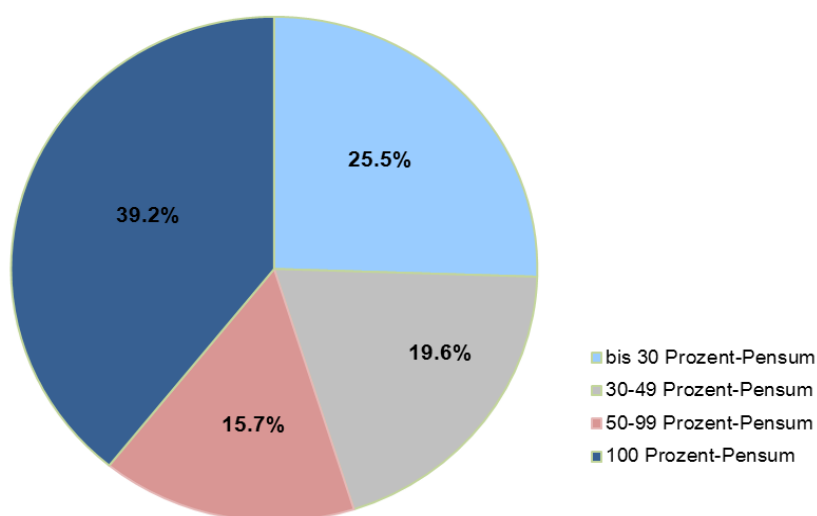
Tabelle 15: Anteil Exekutivmitglieder, die im Teil- oder Vollamt tätig sind, nach Gemeindegrösse; Vergleich Kanton Zürich und Schweiz

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20000-49999	50000-	Gesamt	N=
Zürich	0.0	1.1	0.0	0.4	0.7	6.8	28.6	100.0	3.5	738
Schweiz	1.4	1.9	3.8	6.0	9.0	18.0	54.1	100.0	5.7	7723

Im Kanton Zürich ist also mit Ausnahme der beiden genannten Städte das Ehren- oder Nebenamt durchgängig die Regel. Damit unterscheidet sich Zürich von anderen Kantonen wie St. Gallen oder Luzern, wo auch in mittleren Gemeinden einzelne Gemeinderäte mit einem Teil- oder Vollpensum amtieren. So kennt der Kanton St. Gallen den voll angestellten Gemeindeammann, und im Kanton Luzern gibt es auch vereinzelt Vorsteher des Sozialamts, die in einem Teilpensum angestellt sind. Aber auch in den kleinen und mittleren Städten ist im schweizerischen Durchschnitt der Anteil der Exekutivmitglieder mit einem Teil- oder Vollpensum deutlich höher als im Kanton Zürich.

Im Kanton Zürich sind die Pensen der Exekutivmitglieder, die ein Teil- oder Vollamt ausüben, relativ gleichmässig verteilt: 45 Prozent von ihnen verfügt über weniger als eine halbe Stelle, 55 Prozent über mindestens eine halbe Stelle. Der Anteil der Exekutivmitglieder mit einem Vollpensum macht rund 40 Prozent aller Amtsträger mit aus Teil- oder Vollamt (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Zürcher Gemeinde- und Stadträte im Teil- und Vollamt: Verteilung auf die unterschiedliche Grösse ihrer Pensen

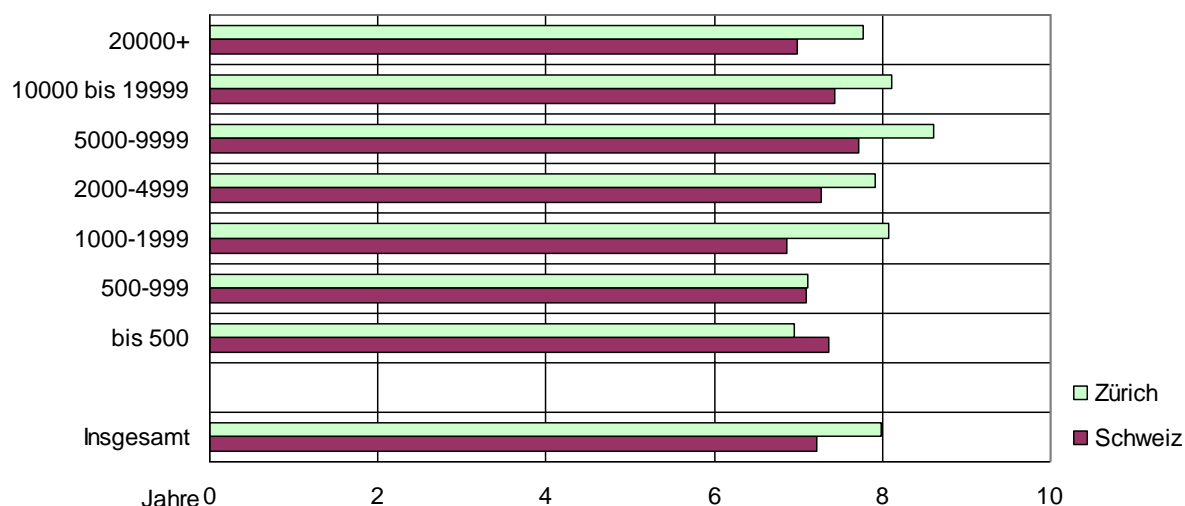


4.2 Die Amtsdauer

Die Amtsdauer der kommunalen Exekutivmitglieder gibt immer wieder zu Diskussionen Anlass. Auf der einen Seite wird moniert, dass Gemeinderäte sich nicht mehr gerne langfristig an ihre Aufgabe binden lassen, und es häufig vorkommt, dass sie nach kurzer Zeit ihr Amt wieder abgeben. Andererseits gibt es in einzelnen Gemeinden öfters Vorstösse, die sich gegen die „Sesselkleber“ wenden und dafür plädieren, die Amtszeit auf eine bestimmte Anzahl Perioden einzuschränken. Der Kritikpunkt lautet hier, dass sich durch die lange Amtsdauer einzelner Gemeinderäte festgefahrene Hierarchien entwickeln, die notwendige Reformen und Neuerungen für die Gemeindeentwicklung behindern.

Die Zahlen für den Kanton Zürich geben keiner der beiden Thesen Recht. Im Durchschnitt sasssen die aktuellen Zürcher Gemeinderäte Ende 2008 genau zwei Amtsperioden in der Exekutive (vgl. Abbildung 22). Damit waren sie ein knappes Jahr länger im Amt als ihre Schweizer Kollegen. Ein Einfluss der Gemeindegrösse auf die Amtsdauer ist nicht fest zu stellen, aber zwischen den Grössenkategorien zeigen sich doch einige Unterschiede. Die durchschnittlich längsten Amtszeiten mit weit über acht Jahren weisen die Gemeinderäte in den mittleren Gemeinden mit 5000 bis 10'000 Einwohnern auf. Die kürzesten Amtszeiten lassen sich bei den kleinen Gemeinden bis zu 1000 Einwohnern mit einer durchschnittlichen Amtszeit von rund sieben Jahren finden.

Abbildung 22: Durchschnittliche Anzahl Amtsjahre der Gemeinderäte, nach Gemeindegrösse, Vergleich zwischen Kanton Zürich und Schweiz



Diese tiefen Werte in den kleinen Gemeinden sind darauf zurück zu führen, dass in ihren Exekutiven die Altgedienten relativ dünn gesät sind. Der Anteil der Gemeinderäte, die schon mehr als 12 Jahre in ihren Ämtern sitzen, beträgt in diesen Gemeinden weniger als 10 Prozent (vgl. Tabelle 16). Deutlich häufiger anzutreffen sind die altgedienten Gemeinderäte dagegen mit einem Anteil von knapp 20 Prozent in den mittleren Gemeinden und in den kleinen Städ-

ten. Den höchsten Wert mit 23 Prozent erreichen sie aber in der Kategorie der 1000 bis 2000-Einwohnergemeinden.

Insgesamt weisen die kommunalen Zürcher Exekutiven aber eine ausgewogene Durchmischung auf: Ein Drittel der Exekutivmitglieder war Ende 2008 in ihrer ersten Amtsperiode, 30 Prozent hatten schon einige Erfahrung und befanden sich zwischen dem fünften und dem achten Amtsjahr, knapp 20 Prozent verfügten in ihrer dritten Periode schon über reichlich Erfahrung, und ebenso viele können zu den Altgedienten gezählt werden. Damit ist gewährleistet, dass, zumindest auf dem Papier, sowohl frische und dynamische Newcomer als auch mit den Besonderheiten des Amtes und den spezifischen Gemeindeverhältnissen vertraute Routiniers in den Exekutiven vertreten sind.

Tabelle 16: Anzahl der Amtsperioden der Zürcher Gemeinderäte, nach Gemeindegrösse, in Prozent

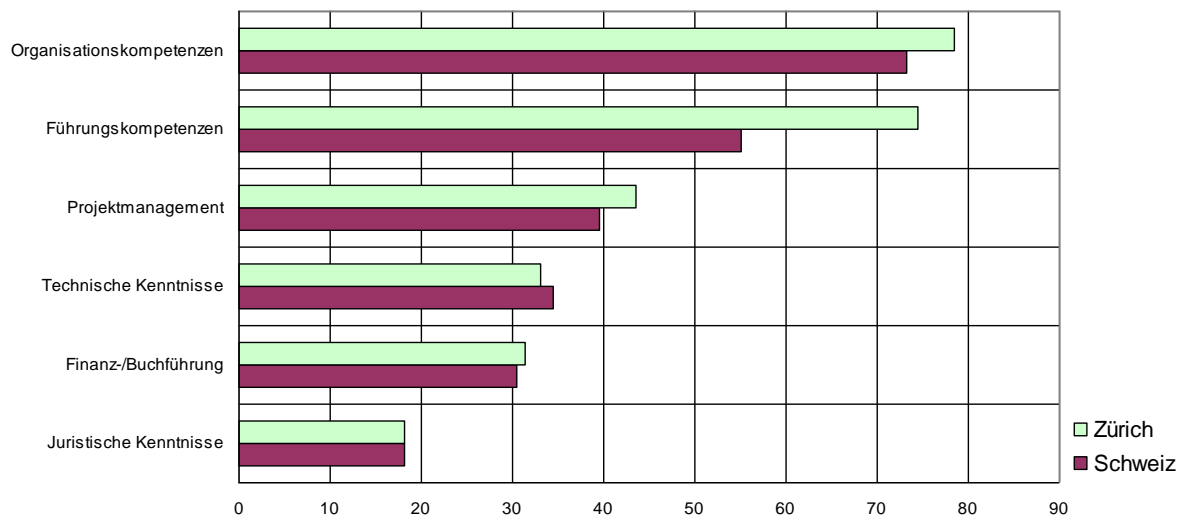
	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20000-	Gesamt	N=
bis 4 Jahre	31.8	33.7	38.0	38.0	29.0	33.1	23.1	34.3	250
5-8 Jahre	45.5	37.3	25.0	27.3	31.9	30.5	46.2	30.7	224
9-12 Jahre	13.6	19.3	14.0	17.4	20.3	18.6	19.2	17.8	130
mind. 13 Jahre	9.1	9.6	23.0	17.4	18.8	17.8	11.5	17.1	125

4.3 Berufliche Voraussetzungen für das Exekutivamt

Die Anforderungen an ein kommunales Exekutivamt sind im Kanton Zürich ausgesprochen hoch. Darauf deuten auch das hohe Ausbildungsniveau und die durchschnittlich sehr hohen Funktionen hin, die die Zürcher Gemeinderäte aufweisen (vgl. Kapitel 2.4). In ihrem Bildungsrucksack verfügen sie deshalb über eine Menge an Qualifikationen aus ihrer beruflichen Arbeit, die sie gewinnbringend in die Exekutivtätigkeit einbringen können. Auf welche der zentralen Berufsqualifikationen können die Zürcher Gemeinderäte am häufigsten zurückgreifen?

Die zwei zentralen Eignungen, die die Zürcher Exekutivmitglieder aus ihrem Berufsleben mitbringen, sind die Organisations- und Führungskompetenzen (vgl. Abbildung 23). Interessant ist die ungleich höhere Bedeutung der Führungskompetenzen im Vergleich der Zürcher mit den Schweizer Gemeinderäten. Bemerkenswert ist auch, dass die Methodenkompetenz ‚Organisationsfähigkeit‘ und die zu den Soft Skills zählenden Führungskennnisse wichtiger sind als spezifische Sachkompetenzen wie technische, juristische oder Finanzkenntnisse.

Abbildung 23: Für Amtstätigkeit besonders nützliche berufliche Qualifikationen; Vergleich Kanton Zürich und Schweiz



Organisationsfähigkeiten sind in den Exekutiven aller Grössenkategorien sehr stark verbreitet. Dagegen nimmt die Bedeutung von Führungskompetenzen mit steigender Gemeindegrösse tendenziell zu, in den Städten zählen mehr als 80 Prozent der Amtsträger auf beruflich erworbene Führungsqualitäten (vgl. Tabelle 17). In den mittleren Gemeinden und in den kleinen Städten sind Kenntnisse in Projektmanagement bei den Exekutivmitgliedern relativ gut verankert. Dies hat damit zu tun, dass in diesen Grössenkategorien die Aufgaben relativ komplex und projektorientiert sind, ohne dass die Exekutivmitglieder auf die entsprechende Unterstützung einer ausgebauten Verwaltung zählen können.

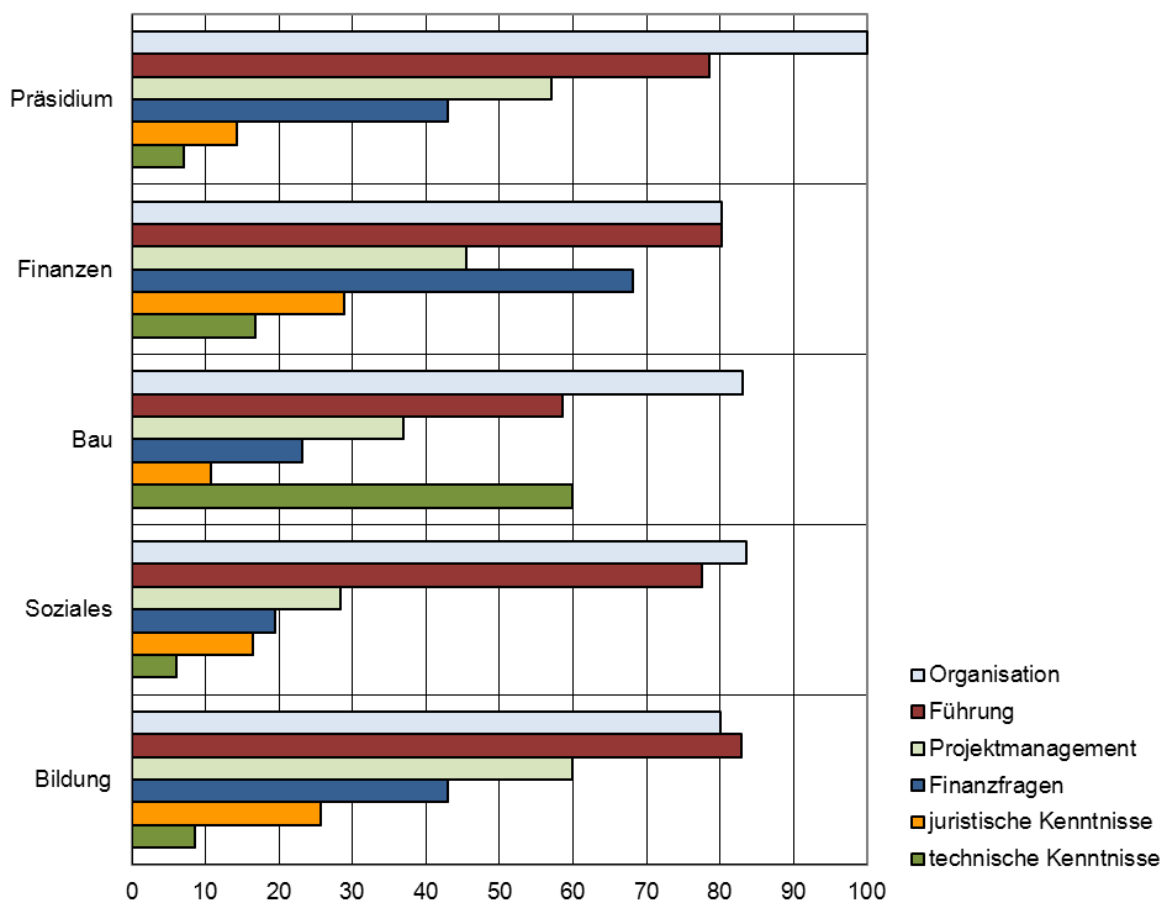
In den grösseren Städten sind Fähigkeiten in Projektmanagement nur zweitrangig, weil bei dieser Projektarbeit in der Regel an die Verwaltung delegiert wird. In kleinen Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern gelten neben den Organisations- und Führungskompetenzen technische Kenntnisse als die häufigsten beruflichen Fähigkeiten. Das rührt einerseits daher, dass viele der Gemeinderäte aus handwerklichen Berufen stammen. Andererseits ist es aber auch so, dass in diesen kleinen Gemeinden Gemeinderäte direkt mit ganz spezifischen Problemen konfrontiert sind, wodurch es für sie von Vorteil ist, über spezifisches technisches Knowhow zu verfügen.

Tabelle 17: Nützlichkeit beruflicher Qualifikationen für die Amtsführung, nach Gemeindegrösse

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20000-	Gesamt	N=
Organisatorische Fähigkeiten	81.8	71.3	81.2	78.9	77.9	82.4	69.2	78.4	746
Führungskompetenzen	54.5	57.5	72.3	75.3	74.3	89.1	80.8	74.4	746
Projektmanagement	27.3	35.6	38.6	43.0	48.6	52.9	30.8	43.3	746
Kenntnisse in Finanzfragen	27.3	25.3	30.7	31.9	33.6	30.3	46.2	31.4	746
Juristische Kenntnisse	9.1	10.3	10.9	18.3	22.9	21.8	34.6	18.1	746
Technische Kenntnisse	54.5	42.5	34.7	32.7	31.4	25.2	26.9	33.1	746

Bei den Präsidentinnen und Präsidenten der Zürcher Exekutiven sind organisatorische Fähigkeiten die zentralen Kompetenzen, die sie aus ihrem Berufsleben in ihr Amt mitbringen (vgl. Abbildung 24). Während Führungsqualifikationen in fast allen wichtigen Ressorts ähnlich häufig vorkommen, ist Projektmanagement im Bildungsressort und im Präsidium am stärksten verbreitet. Aber die Qualifikationsvoraussetzungen zwischen den einzelnen Ressortleitern sind doch erstaunlich klein. Denn bei den Vorstehern aller Abteilungen stehen mit den Organisations- und Führungskompetenzen die gleichen Berufsqualifikationen an oberster Stelle. Die spezifischen Kenntnisse sind natürlich in den entsprechenden Ressorts besonders wichtig, Kenntnisse in Finanzfragen im Finanzressort, technische Kenntnisse im Bauamt. Es ist aber bemerkenswert, dass in keinem Ressort spezifische Fachkenntnisse an die Bedeutung der Organisations- und Führungskompetenzen heranreichen.

Abbildung 24: Vorhandensein von Berufsqualifikationen, bei den Zürcher Gemeinderäten, nach einzelnen Ressorts



4.4 Arbeitsaufwand für die Exekutivtätigkeit

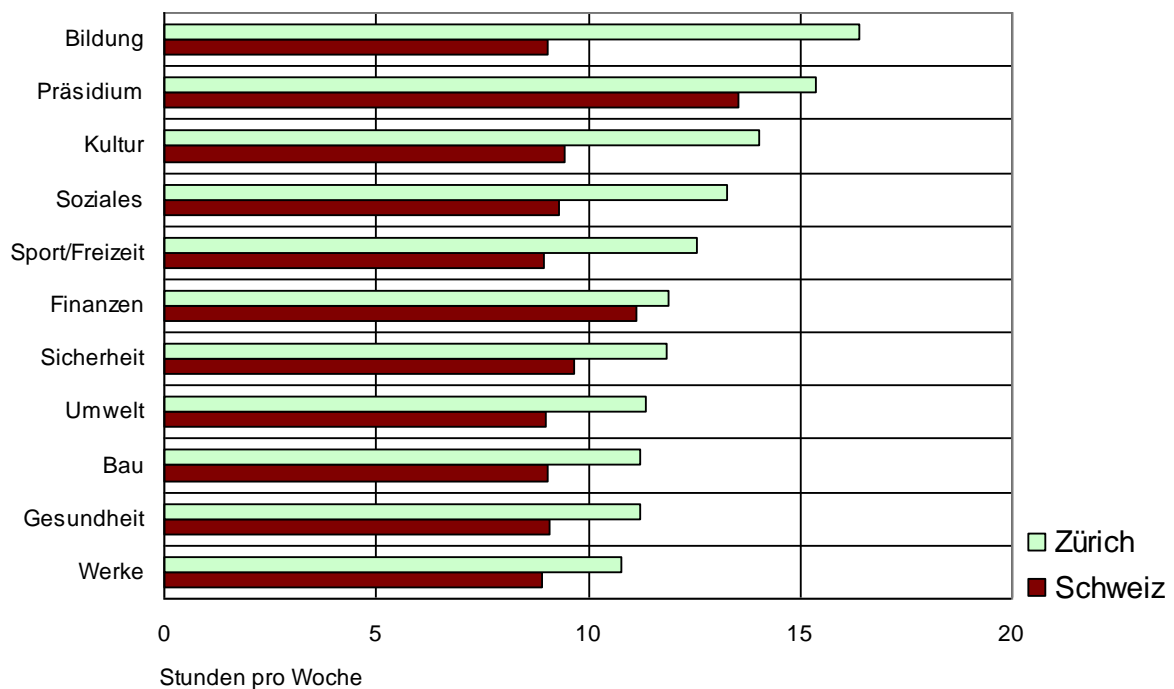
Wie schon in der Einleitung zu Kapitel 4 erwähnt, haben nicht nur die inhaltlichen oder fachlichen, sondern auch die zeitlichen Anforderungen im Laufe der Amtstätigkeit der jetzigen Gemeinderäte eindeutig zugenommen. Gesamtschweizerisch investiert ein nebenamtlicher Gemeinderat heute durchschnittlich neuneinhalb Stunden in der Woche in seine Exekutivtätigkeit. In den Zürcher Gemeinden ist der Arbeitsaufwand sogar noch deutlich höher: Ein Zürcher Gemeinderat ist wöchentlich 12.5 Stunden mit seinem Amt beschäftigt, was einem Teilzeitpensum von 30 Prozent entspricht. Die Pensen variieren aber zwischen den einzelnen Ressorts sehr stark, wobei zwischen schweizerischen und Zürcher Zahlen unterschiedliche Muster erkennbar sind.

In der Schweiz sticht das Präsidium mit dem ganz klar stärksten Arbeitsaufwand heraus. Knapp 14 Stunden ist ein schweizerischer Gemeindepräsident für seine Gemeinde tätig. Dahinter folgt mit etwas mehr als 12 Stunden der Finanzvorsteher, und für die übrigen Ressorts pendelt sich der Aufwand bei acht bis neun Stunden ein (vgl. Abbildung 25). Ganz andere

Stundenzahlen ergeben sich in den Zürcher Gemeinden: In Zürich wird am meisten Zeit im Bildungswesen investiert. Eine Zürcher Bildungsvorsteherin arbeitet über 16 Stunden wöchentlich für die Gemeinde, ein stattlicher Teilzeitjob von 40 Prozent. Mit gut 15 Stunden nur etwas weniger gross ist der Arbeitsaufwand der Präsidentinnen und Präsidenten. In Bildung und Präsidium sind die betroffenen Ressortvorsteher vom zeitlichen Engagement sicher an der Grenze der Belastbarkeit angelangt.

Aber auch in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport/Freizeit ist der zeitliche Aufwand mit mehr als 14 Wochenstunden sehr hoch. Die Vorsteher im Finanzressort nehmen dagegen im Unterschied zur gesamten Schweiz in Zürich nur eine mittlere Position ein, trotzdem ist auch ihr Arbeitsaufwand im Vergleich mit ihren schweizerischen Kollegen leicht höher. Am Schluss der Zeitrangliste finden sich im Kanton Zürich die Leiter der Ressorts Bau, Gesundheit und Werke. Aber auch in diesen Aufgabengebieten liegt der Aufwand bei den Zürchern noch deutlich höher als gesamtschweizerisch in allen Gebieten mit Ausnahme des Präsidioms.

Abbildung 25: Arbeitsaufwand nebenamtlich tätiger Gemeinderäte für die Exekutivtätigkeit, nach Ressorts; Vergleich Kanton Zürich und Schweiz

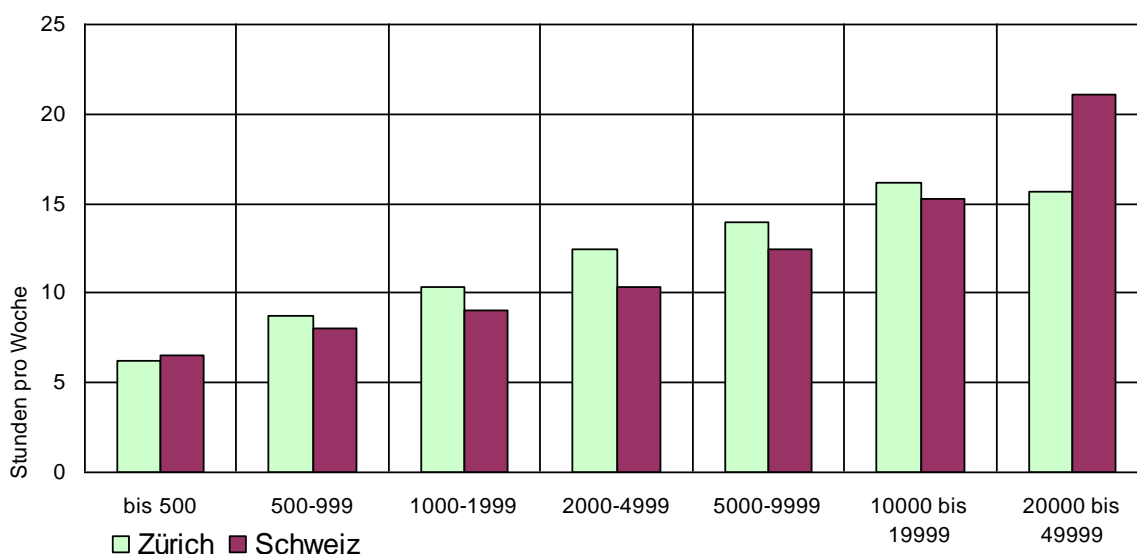


Wie verhält sich der Arbeitsaufwand der Gemeinderäte mit zunehmender Gemeindegrösse? Man könnte annehmen, dass sich ab einer bestimmten Gemeindegrösse dank der stärkeren Professionalisierung der Verwaltung und der Möglichkeit zur Delegation von Aufgaben an Mitarbeitende die Belastung für die Exekutive verringern würde. Tatsächlich ist es aber so, dass die steigende Komplexität und Vielfalt der Aufgaben in grossen Gemeinden auch ein entsprechend höheres Arbeitsvolumen bedingen, und dass der zeitliche Aufwand der Gemeinderäte mit zunehmender Gemeindegrösse ganz klar und kontinuierlich ansteigt (vgl. Abbildung 26). Die Spannweite reicht von einem durchschnittlichen wöchentlichen Aufwand

von fünf Stunden in einer Kleinstgemeinde bis zu 15 Stunden in einer grösseren Stadt mit mehr als 20'000 Einwohnern.

Damit erklären sich zum Teil auch die deutlich längeren Arbeitszeiten im Kanton Zürich durch die im schweizerischen Vergleich hohen durchschnittlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden. Die ungleichen Gemeindegrössen erklären aber nicht alles. Ein Vergleich nach Grössenkategorien zeigt, dass sich die Differenzen zwischen Zürich und der Schweiz zwar verringern, mit Ausnahme der tiefsten und der höchsten Grössenkategorie aber der Aufwand der Zürcher Gemeinderäte in den vergleichbaren Gemeinden durchwegs höher ist (vgl. Abbildung 26). Am deutlichsten fällt der grössere Arbeitsaufwand der Zürcher Exekutivmitglieder in den mittleren Gemeinden mit 1000 bis 10'000 Einwohnern aus. In den kleinen Gemeinden sind die Differenzen bei den Arbeitszeiten dagegen relativ klein. Aus dem Rahmen fallen die starken Unterschiede in den grösseren Städten mit 20'000 bis 50'000 Einwohnern (in den grossen Städten mit mehr als 50'000 Einwohnern gibt es keine nebenamtlichen Stadträte). Ein Erklärungsansatz könnte darin zu finden sein, dass die Zürcher Städte praktisch durchgängig Exekutiven mit neun Sitzen aufweisen, während in den Schweizer Städten die Exekutiven vorwiegend mit sieben oder weniger Mitgliedern besetzt sind.

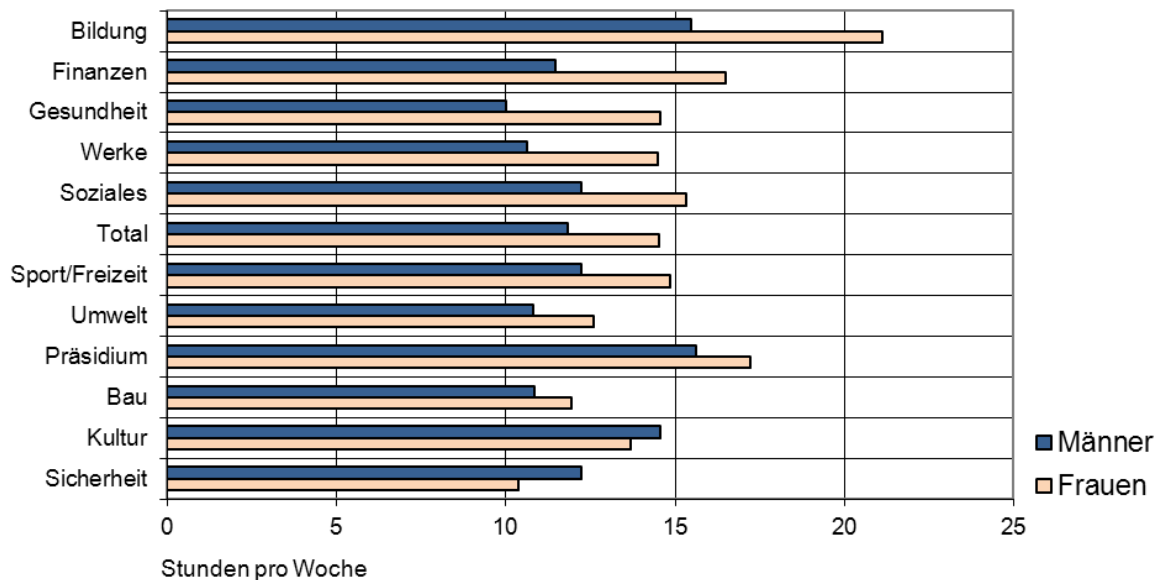
Abbildung 26: Arbeitsaufwand für die Exekutivtätigkeit, nach Gemeindegrösse; Vergleich Kanton Zürich und Schweiz



Noch stärker als die Gemeindegrösse bestimmt die Geschlechtszugehörigkeit den Arbeitsaufwand der Gemeinderäte. Allgemein investieren Frauen viel mehr Zeit, nämlich 14.5 Stunden in der Woche, in ihre Exekutivtätigkeit als Männer, die es auf etwas weniger als 12 Wochenstunden bringen. Im Bildungsressort bspw. arbeiten die Frauen in mittleren Gemeinden mit 1000 bis 10'000 Einwohnern 21 Stunden in der Woche für ihr Amt, die Männer dagegen „nur“ etwas mehr als 15 Stunden (vgl. Abbildung 27). Ähnliche Differenzen sind im Finanz- und Gesundheitsbereich zu beobachten, auch in den Ressorts Werke, Soziales und

Sport/Freizeit sind sie sehr deutlich. Der Hauptgrund liegt wahrscheinlich darin begründet, dass die Frauen mehrheitlich in ihrem Beruf Teilzeit arbeiten und damit mehr Zeit für das Amt aufwenden können, während drei Viertel der Männer Vollzeit arbeiten.

Abbildung 27: Arbeitsaufwand nach Geschlecht, in mittleren Gemeinden mit 1000 bis 10'000 Einwohnern



4.5 Finanzielle Abgeltungen

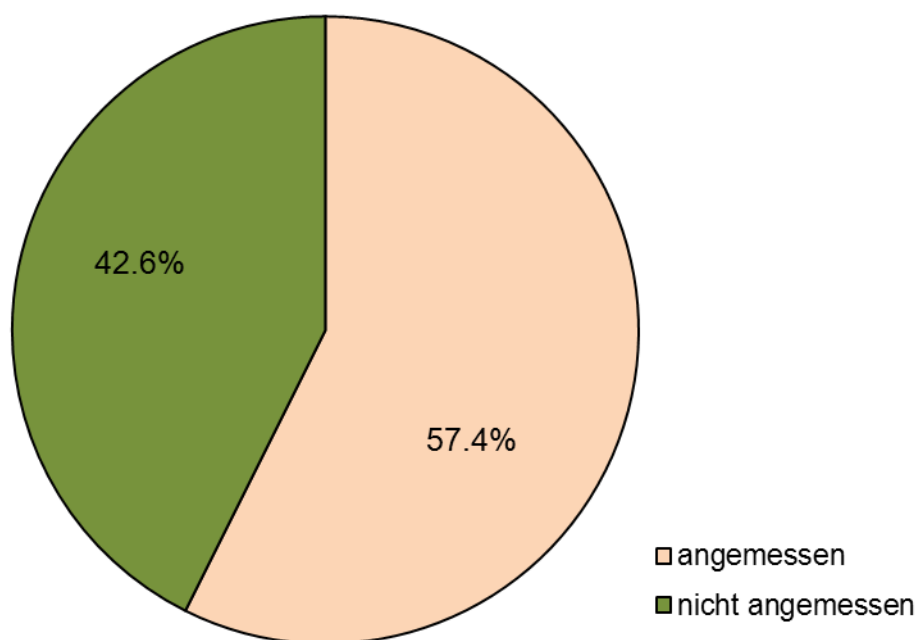
Die kommunale Milizverwaltung steht vor dem Dilemma, dass einerseits die Arbeitsbelastung für eine Professionalisierung der Exekutivbehörden zu gering ist, andererseits aber das Prinzip der Nebenamtlichkeit in einer Krise steckt, weil nur wenige Bürgerinnen und Bürger in der Lage und bereit sind, sich aus rein idealistischen Motiven für den Staat einzusetzen. Als Kompromiss ist es vielerorts zur Gewohnheit geworden, den Amtsträgern Bezüge in Form von variablen Jahrespauschalen oder Sitzungsgeldern und Spesen zukommen zu lassen.

So werden nach unseren Hochrechnungen schweizweit den ca. 15'000 nebenamtlichen Mandatsträgern rund 180 Mio Franken ausbezahlt, im Durchschnitt erhält ein Schweizer Gemeinderat im Nebenamt etwa 12000 Franken. Rechnet man die Exekutivmitglieder mit Teil- oder Vollpensen dazu, beträgt der schweizerische Durchschnitt knapp 18000 Franken. In Kanton Zürich verdienen die Gewählten etwas mehr, vor allem wegen den hohen Einwohnerzahlen der Gemeinden im schweizerischen Vergleich. Ein Zürcher Exekutivmitglied kommt, die Propolitiker mit eingerechnet, im Jahr insgesamt auf 28'000 Franken.

Die Gemeinderäte im Kanton Zürich sind zwar mehrheitlich mit diesen Abgeltungen zufrieden, aber eine starke Minderheit von deutlich über 40 Prozent halten ihre Bezüge für das Exe-

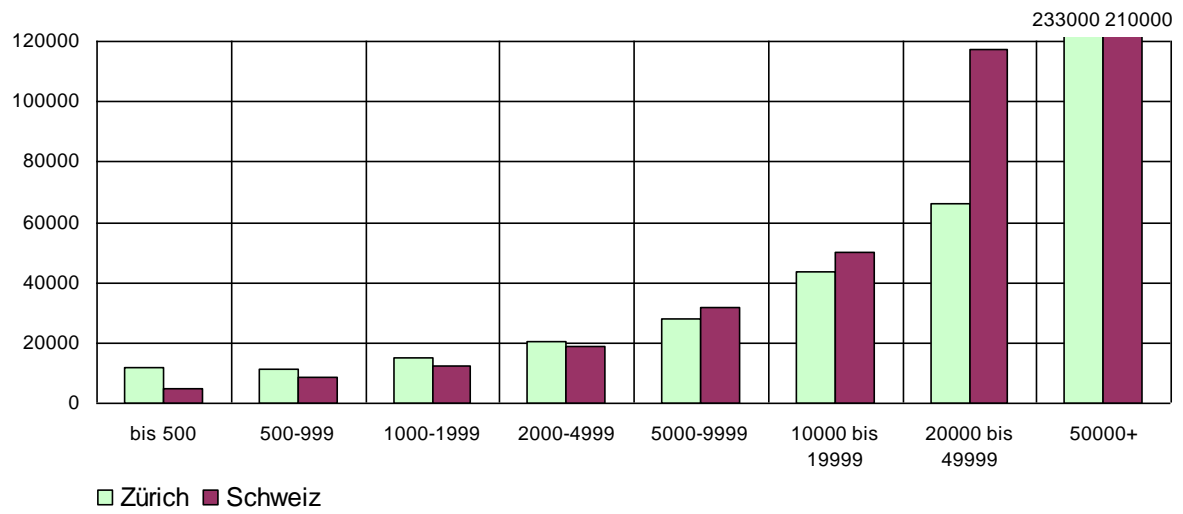
kutivamt für nicht angemessen (vgl. Abbildung 28). Interessanterweise hängt dieses Resultat nicht von der Gemeindegrösse ab, sondern die kritischen Stimmen gegen die Abgeltungspraxis umfassen sowohl in Kleinstgemeinden bis 500 Einwohnern als auch in den grösseren Städten mit 20'000 bis 50'000 Einwohnern mindestens 50 Prozent der Antwortenden. Auch der Faktor Professionalität hat keinen Einfluss, denn die Beurteilungen der Profipolitiker in den zwei grössten Städten unterscheiden sich nicht von den Beurteilungen der Ehrenamtlichen.

Abbildung 28: Werden die finanziellen Abgeltungen von Zürcher Exekutivmitgliedern als angemessen oder nicht angemessen betrachtet?



Da die Abgeltungen stark von der Gemeindegrösse abhängig sind, haben die obigen Darstellungen über die durchschnittlichen Einkünfte der Exekutivmitglieder aber nur bedingte Aussagekraft. Vergleicht man sie nach Grössen kategorien, fallen die relativ hohen Zahlungen in den kleinen Gemeinden im Kanton Zürich auf, die weit mehr als doppelt so hoch sind wie im schweizerischen Durchschnitt. Oder vielleicht ist es auch umgekehrt richtig, dass die Abfindungen in den kleinen Schweizer Gemeinden ausserordentlich gering sind (vgl. Abbildung 29). Dies wäre unter anderem eine Erklärung für den starken Fusionsdruck, der auf den kleinen Gemeinden in vielen Kantonen, ganz im Gegensatz zu Zürich, lastet. Hingegen liegen in den mittleren Gemeinden und den kleinen Städten die Bezüge der Zürcher Gemeinderäte knapp unter denjenigen ihrer Schweizer Kollegen. In den mittelgrossen Städten mit 20'000 bis 50'000 Einwohnern macht sich der tiefe Professionalisierungsgrad im Kanton Zürich in einem deutlich tieferen Jahresgehalt bemerkbar, während die beiden grossen Zürcher Städte Zürich und Winterthur im schweizerischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Löhne zahlen.

Abbildung 29: Jährliche finanzielle Bezüge der Exekutivmitglieder (in Franken), nach Gemeindegrösse; ein Vergleich zwischen Kanton Zürich und der Schweiz



5 Gemeindepolitik

Im Kanton Zürich hat sich die Gemeindeorganisation als äusserst dauerhaft erwiesen. Dafür spricht nicht zuletzt der Umstand, dass die Zürcher Gemeinden den gesamtschweizerischen Trend zu Gemeindefusionen nicht mitgemacht haben. Mit ein Grund für diese Stabilität ist sicher auch die im schweizerischen Vergleich relativ grosse Bedeutung, die der Gemeindeautonomie im Kanton Zürich bemessen wird (vgl. Steiner et al. 2006 und Gemeindebericht 2009 des Kantons Zürich). Trotzdem können auch in Zürich die Gemeinden immer weniger ohne Hilfe des Kantons oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden ihre Aufgaben bewältigen. Die Aufgaben der Gemeinden sind zahlreicher und komplexer geworden, und in verschiedenen Bereichen haben die Belastungen zugenommen.

In Kapitel 5 werden zentrale Elemente der Gemeindepolitik aus der Sicht der Gemeinderäte ausführlich behandelt. In einem ersten Abschnitt betrachten wir zuerst die Beurteilung der Lebendigkeit des politischen Lebens in den Gemeinden durch die Gemeinderäte (Abschnitt 5.1). In Abschnitt 5.2 analysieren wir, als wie stark die Exekutivmitglieder die Aufsicht über ihre Tätigkeit durch gemeindeinterne (Parlament, Gemeindeversammlung) und überkommunale Kontrollgremien empfinden, und umgekehrt fragen wir nach den wirksamsten Mitteln der Gemeindebehörden, um Einfluss auf die Entscheidungsprozesse des Kantons auszuüben (Abschnitt 5.3).

In zwei Abschnitten befassen wir uns mit der politischen Zukunft der Gemeinde. Zum einen interessiert es uns, wie notwendig die Gemeinderäte verschiedene strategische Massnahmen (Fusion, interkommunale Zusammenarbeit, Kooperation mit Privaten etc.) für die nächsten Jahre erachten (Abschnitt 5.4), und zum anderen wollen wir von den Gemeinderäten wissen, wie stark ihre Zustimmung resp. Ablehnung einer Reihe von Zielen der Gemeindepolitik ausfällt (Abschnitt 5.5). Zum Schluss fragen wir noch danach, durch welche Massnahmen sich die Gemeinderäte eine Steigerung der Attraktivität des Exekutivamtes vorstellen könnten (Abschnitt 5.6).

5.1 Politisches Leben

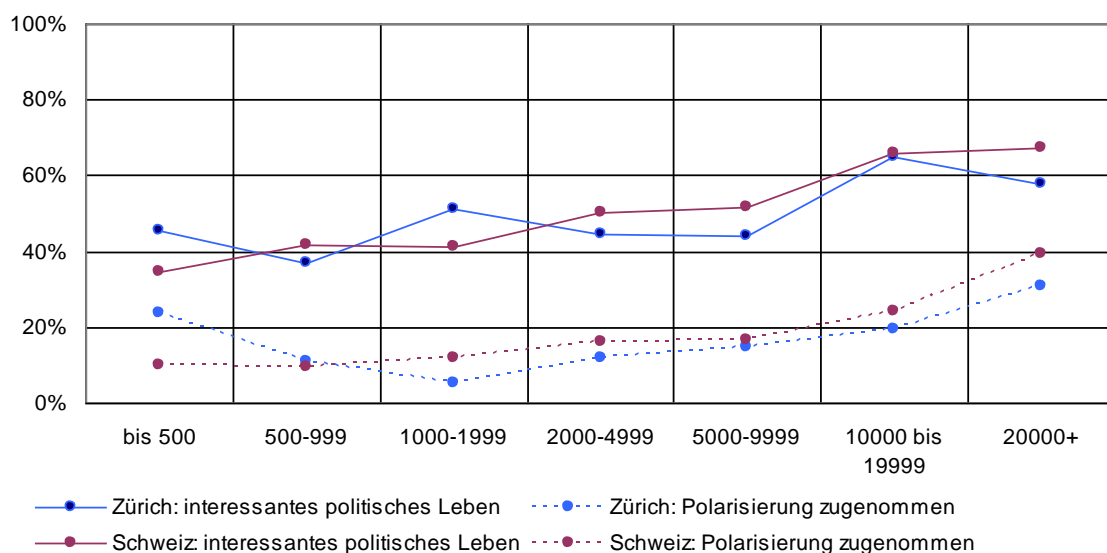
Viele Anzeichen sprechen dafür, dass die Gemeinde in den letzten Jahrzehnten als Begegnungsort an Attraktivität eingebüsst hat. Als Stichworte dienen das Lädeli- und Beizensterben, und vielen schlecht frequentierten Poststellen droht nicht nur in kleinen Dörfern die definitive Schliessung. Auch traditionelle lokale Vereine bekunden Mühe, ihre Mitglieder bei der Stange zu halten und Leute zu finden, die sich als Vorstandsmitglieder und Präsidenten exponieren und ihre Freizeit einsetzen. Allgemein leben die Leute heute mehr auf sich und ihre individuellen Bedürfnisse und weniger auf die Gemeinschaft bezogen. Sie sind bei ihrer Freizeitgestaltung nicht mehr zwingend auf die Gemeindestrukturen angewiesen, und gemeindepolitische Themen interessieren sie nur noch, wenn sie selber davon betroffen sind.

In diesem veränderten sozialen Umfeld und einem neuen Umgang mit umstrittenen Gemeindeangelegenheiten interessiert uns die Frage, wie die Gemeinderäte das politische Leben in ihrer Gemeinde beurteilen. Die Resultate lassen keinen eindeutigen Schluss zu. Die Zürcher Gemeinderäte bewerten die politischen Verhältnisse in ihrer Gemeinde nicht sehr enthusias-

tisch, weniger als die Hälfte von ihnen bezeichnen sie als interessant. Allerdings sind die Beurteilungen auch nicht negativ, denn 40 weitere Prozent gaben der Gemeindepolitik die Note ‚eher interessant‘, und nur gut zehn Prozent empfinden sie als (eher) langweilig. Mit diesen Einschätzungen unterscheiden sich die Zürcher Gemeinderäte praktisch nicht von ihren Schweizer Kollegen.

Tendenziell wird die Gemeindepolitik mit zunehmender Gemeindegrösse als interessanter wahrgenommen, die Kurve verläuft jedoch nicht linear. Am tiefsten sind die Werte mit unter 40 Prozent in den kleinen Gemeinden mit 500 bis 1000 Einwohnern, am höchsten in den kleinen Städten mit über 60 Prozent (vgl. Abbildung 30). Gleichzeitig ergibt sich ein klarer Zusammenhang zwischen einer interessanten Gemeindepolitik und der Wahrnehmung ihrer verstärkten Polarisierung, d.h. die Attraktivität der Gemeindepolitik hängt stark von einer zunehmenden Polarisierung ab und weniger von interessanten Sachgeschäften.

Abbildung 30: Anteil Zürcher Exekutivmitglieder, die das politische Leben ihrer Gemeinde interessant empfinden, und Exekutivpolitiker, die eine zunehmende Polarisierung feststellen, nach Gemeindegrösse, ein Vergleich mit der Schweiz

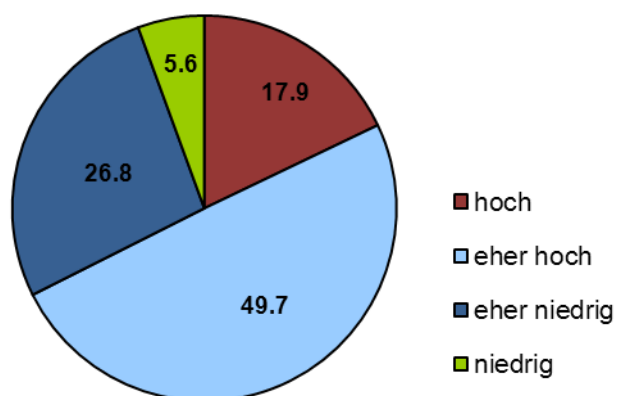


Ein Vergleich zwischen Zürich und der gesamten Schweiz ergibt nur geringfügige Unterschiede. Auffallend ist die stärker zunehmende Polarisierung und das als leicht interessanter wahrgenommene politische Leben in den Kleinstgemeinden im Kanton Zürich. In den mittleren und grossen Gemeinden ist es dagegen eher umgekehrt, dass im schweizerischen Durchschnitt die Gemeindepolitik von den Gemeinderäten eher interessanter und polarisierter wahrgenommen wird als in den Zürcher Gemeinden.

Ein zentrales Element bezüglich des tiefen Spannungsgehalts des politischen Lebens bildet die schwache Stellung der lokalen Parteien, denen es nur schlecht gelingt, die Bürgerinnen und Bürger bei politischen Auseinandersetzungen zu mobilisieren. Auch von den Gemeinderäten erhalten sie ein eher negatives Zeugnis: Weniger als 20 Prozent von ihnen attestieren

den Zürcher Parteien ein hohes Mobilisierungspotenzial, ein Drittel geben ihnen sogar eine ungenügende Note (vgl. Abbildung 31).

Abbildung 31: Einschätzung des Mobilisierungspotenzials der Zürcher Lokalparteien bei politischen Auseinandersetzungen



5.2 Kontrolle der Exekutivtätigkeit

Die Stimmbürger als oberstes Organ in den Gemeinden können die politische Kontrolle der Exekutive über die Gemeindeversammlung oder in Gemeinden mit einer dreistufigen Organisationsform über ihre Repräsentanten im Parlament ausüben. Im Kanton Zürich gibt es nur wenige Städte, die über ein Parlament verfügen, genau genommen haben 12 der 171 Gemeinden ein Gemeindeparlament, in den anderen 159 Gemeinden ist somit die Gemeindeversammlung das Kontrollgremium.

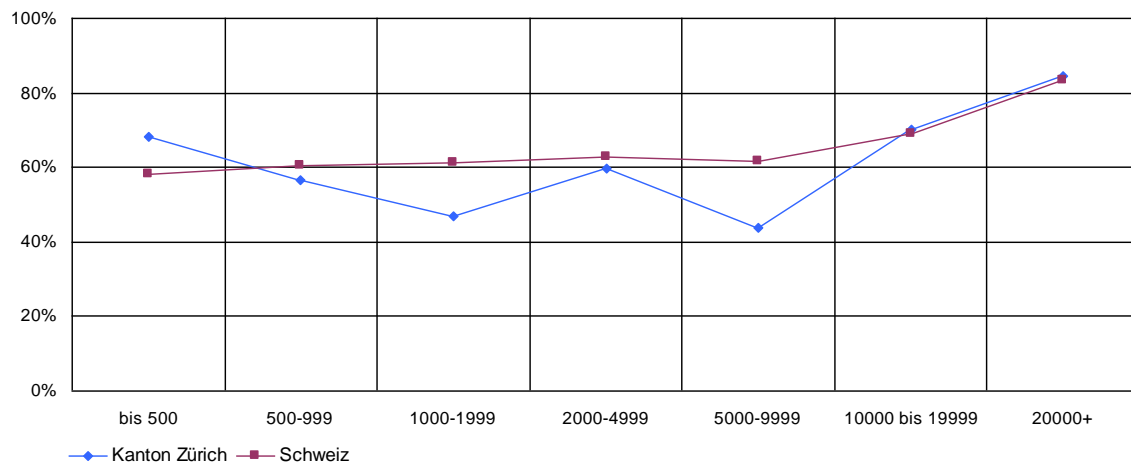
Welches der beiden Systeme die höhere demokratische Legitimation besitzt und durch welches für die Entwicklung der Gemeinde bessere Entscheide hervorgebracht werden, darüber wird unter Experten schon lang ohne abschliessendes Ergebnis debattiert. Als Kontrollorgan für die Exekutivtätigkeit scheint das Parlamentssystem aber das griffigere Organ zu sein. In diese Richtung gehen auf jeden Fall die Einschätzungen der Exekutivmitglieder. Denn die Zürcher Exekutivmitglieder in Gemeinden mit einem Parlament fühlen sich klar stärker kontrolliert als jene in Versammlungsgemeinden (vgl. Tabelle 18). In Parlamentsgemeinden geben 85 Prozent der Exekutivmitglieder an, durch die Legislative stark oder eher stark beaufichtigt zu sein, bei Exekutivmitgliedern in Gemeinden mit Gemeindeversammlung sind es nur etwas mehr als 50 Prozent.

Tabelle 18: Stärke der gemeindeinternen Kontrolle über die Exekutivtätigkeit, verglichen nach der Organisationsform der Legislative, in Prozent

Organisationsform der Legislative:	Gemeinde- versammlung	Gemeinde- parlament
Starke Kontrolle	7.8	28.1
Eher starke Kontrolle	47.2	56.3
Eher schwache Kontrolle	41.5	15.6
Schwache Kontrolle	3.6	0.0

Nun könnte man annehmen, dass die Unterschiede damit zusammenhängen, dass Parlamente im Kanton Zürich ausschliesslich in Städten vorkommen, und deshalb die obigen Resultate nur ein Ausdruck des starken Einflusses der Gemeindegrösse sei. Diese Vermutung wird aber nicht bestätigt. Während gesamtschweizerisch die Werte in den Grössen Kategorien bis 10'000 Einwohner gleichmässig sind und erst danach unter dem Einfluss der Parlamente ansteigen, variieren sie im Kanton Zürich zwischen den Grössen Kategorien sehr stark, sind aber nicht grössenabhängig (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 32: Anteil Exekutivmitglieder, die die **gemeindeinterne Aufsicht** durch **Versammlung oder Parlament** als eher stark oder stark einstufen, nach Gemeindegrösse; Vergleich Zürich und Schweiz



Insgesamt kann man feststellen, dass die Beaufsichtigung der Exekutive in den Parlamentsgemeinden sehr gut funktioniert. 85 Prozent der Exekutivmitglieder bewerten die Kontrolle in diesen Gemeinden als stark oder eher stark. In den Versammlungsgemeinden funktioniert die Aufsicht etwas lockerer, aber auch hier geben mehr als die Hälfte der Gemeinderäte an, dass sie sich mindestens eher stark kontrolliert fühlen. Dafür verantwortlich ist aber nicht die Gemeindeversammlung selber, sondern sind in erster Linie die Rechnungsprüfungskommission, die den Finanzhaushalt der Gemeinde überwacht, die Jahresrechnung und den Voranschlag der Gemeinde prüft und dazu Antrag an die Gemeindeversammlung stellt.

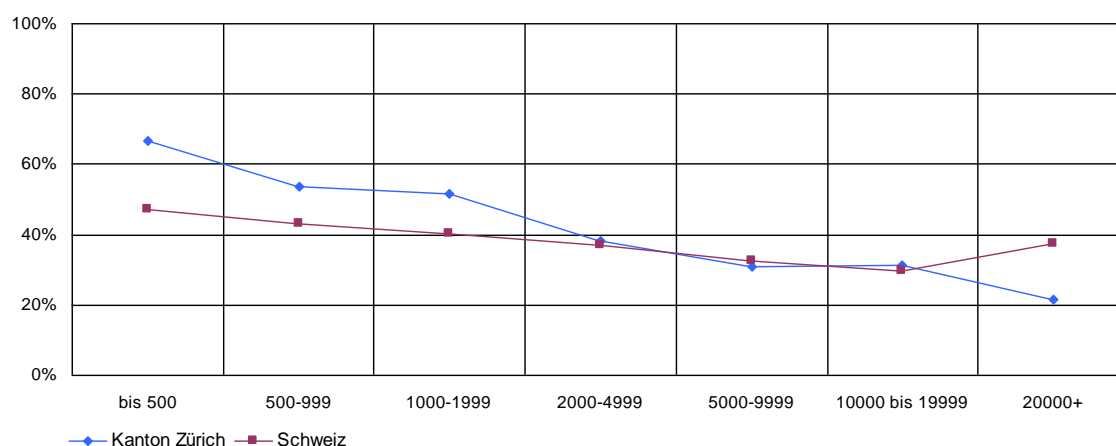
Eine weitere Möglichkeit der Kontrolle über die kommunalen Exekutiven bieten überkommunale Kontrollgremien auf Stufe Bezirk und Kanton. Dazu gehören im Kanton Zürich der Bezirksrat, die Direktionen und der Regierungsrat. Im Vergleich zu den kommunalen Kontrollorganen fühlen sich die Exekutivmitglieder durch die Aufsichtsbehörden des Kantons etwas schwächer kontrolliert, nur knapp 40 Prozent der Exekutivmitglieder empfinden die Kontrolle durch diese überkommunalen Organe als stark oder eher stark (vgl. Tabelle 19).

Tabelle 19: Stärke der Aufsicht der Exekutivtätigkeit der Zürcher Exekutiven durch kantonale Kontrollgremien im Kanton Zürich

Starke Kontrolle	6.9
Eher starke Kontrolle	32.9
Eher schwache Kontrolle	48.0
Schwache Kontrolle	12.2

Die Wirkung der kantonalen Kontrollinstanzen ist spürbar von der Grösse der beaufsichtigten Gemeinden abhängig: Je weniger Einwohner die Gemeinden haben, desto stärker macht sich die Kontrolle bemerkbar. Dieser Einfluss ist noch ausgeprägter im Kanton Zürich als im gesamtschweizerischen Vergleich (vgl. Abbildung 33). In den kleinen Gemeinden beurteilen rund 60 Prozent der Gemeinderäte die Aufsicht durch kantonale Gremien als stark oder eher stark, in den grösseren Städten ist kantonale Kontrolle dagegen nur wenig spürbar.

Abbildung 33: Anteil Exekutivmitglieder, die die Aufsicht ihrer Tätigkeit durch **kantonale Kontrollgremien** als eher stark oder stark einstufen, nach Gemeindegrösse; Vergleich zwischen dem Kanton Zürich und der Schweiz



5.3 Einfluss auf kantonale Entscheidungsprozesse

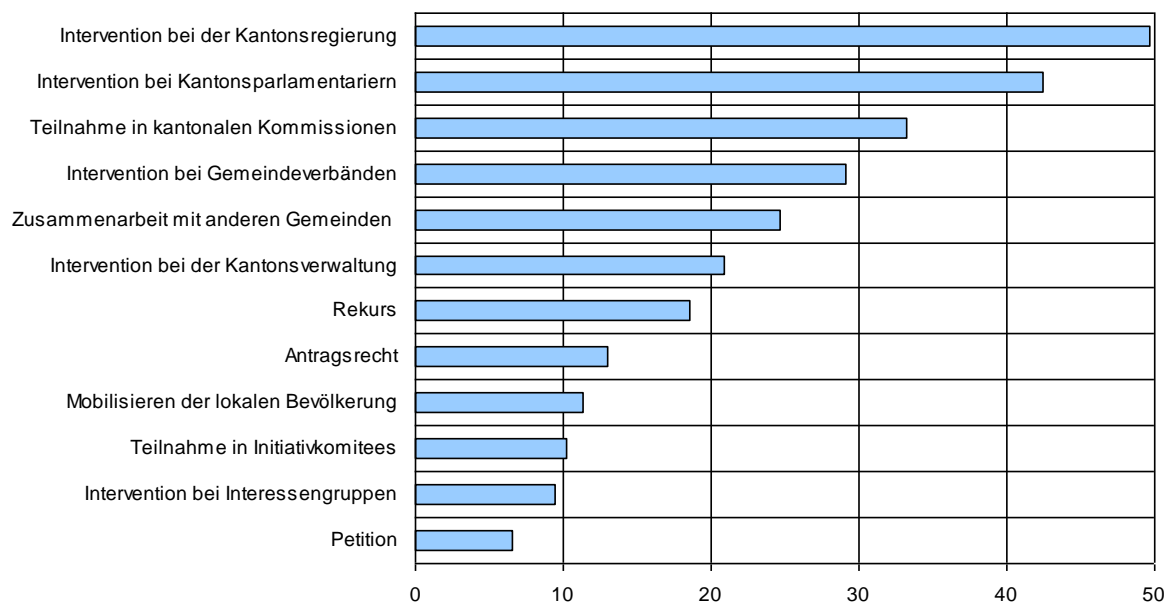
Die Gemeinden bilden die unterste Ebene im dreistufigen Aufbau des Schweizerischen Bundesstaates. Die Frage nach den eigenen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden kann jedoch nicht eindeutig beantwortet werden, weil ihre Aufgaben, Kompetenzen und Freiräume von den Kantonen festgelegt werden und diese Festlegungen Änderungen erfahren können. Viele der öffentlichen Aufgaben sind zudem Verbundaufgaben, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden. Der Grad der Autonomie ist wegen dieser starken Verflechtung in der Regel schwierig zu ermitteln und wird von Kanton und Gemeinden unterschiedlich beurteilt. Im Kanton Zürich geniesst die Gemeindeautonomie einen relativ hohen Stellenwert. Aber auch in Zürich streben die Gemeinden danach, ihre Handlungsspielräume immer wieder zu optimieren. Es ist darum von grosser Bedeutung, mit welchen Mitteln sie sich Einfluss auf die Entscheidungsprozesse des Kantons verschaffen können.³

Am meisten versprechen sich die Gemeindebehörden vom direkten Weg zu den zuständigen kantonalen Behörden. 50 Prozent der Gemeinderäte haben angegeben, dass eine Intervention bei der Kantonsregierung oder bei einem Mitglied der Kantonsregierung eines der drei tauglichsten Mittel für eine Einflussnahme ihrer Gemeinde ist (vgl. Abbildung 34). Als zweithäufigstes Mittel wird der Gang zu Kantonsparlamentariern genannt, die nicht nur Vertreter ihrer Partei, sondern auch Lobbyisten ihrer eigenen Gemeinde oder einer Gemeinde aus ihrem Bezirk sein können. Auch die Teilnahme an kantonalen Kommissionen und eine Intervention bei den Gemeindeverbänden, den eigenen Interessenvertretern, sind aus der Sicht der Gemeindebehörden nützliche Formen der Einflussnahme auf für sie wichtige Entscheidungen.

Weniger gut ist der Draht der Gemeindebehörden zur kantonalen Administration oder zumindest wird der Weg über die kantonale Verwaltung weniger als Erfolg versprechende Interventionsmassnahme betrachtet. Nur 20 Prozent der Gemeinderäte wenden sich in umstrittenen Fragen an die Verwaltung. Etwas überraschend wird relativ selten versucht, in einer Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden günstigere Resultate zu erwirken. Noch seltener greifen die Gemeinden auf die formellen Rechte in Form von Rekursen, Antragsrechten oder Petitionen zurück.

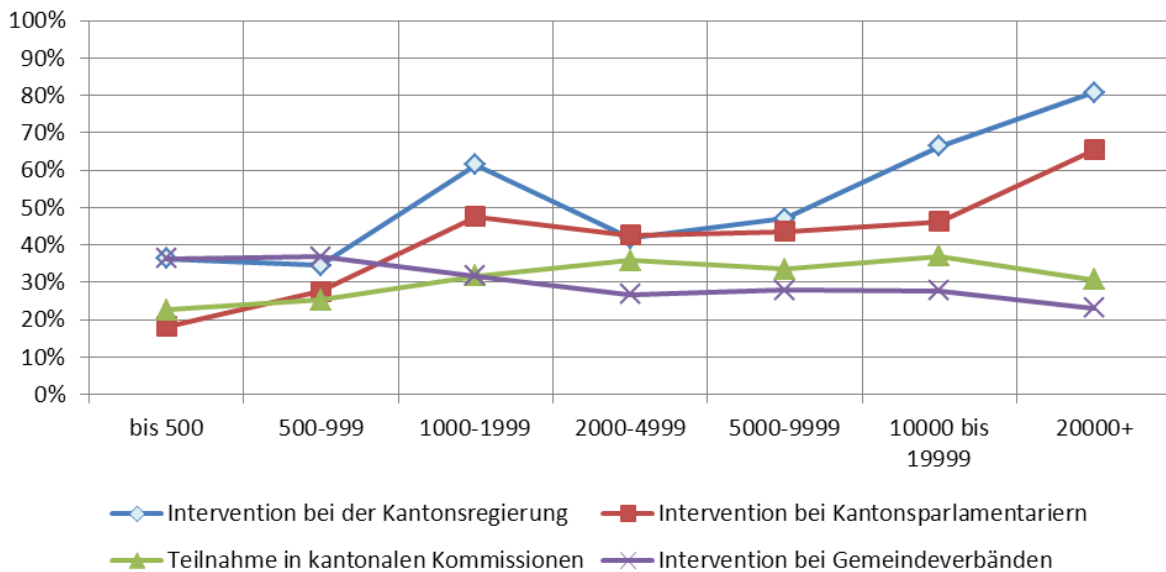
³ Vgl. zur Gemeindeautonomie im Kanton Zürich: Gemeindebericht 2009. RRB Nr. 1812/2009, Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat. Gemeindeamt des Kantons Zürich.

Abbildung 34: Wirksamkeit von Mitteln, um auf die Entscheidungsprozesse des Kantons Einfluss zu nehmen (zustimmender Anteil Zürcher Exekutivmitglieder)



Verantwortlich für den hohen Stellenwert des direkten Weges zu den Regierungsräten oder zum Kantonsparlament (resp. zu einem oder mehreren Kantonsparlamentariern) sind die grossen Gemeinden und die Städte (vgl. Abbildung 35). Hier spielt natürlich die Nähe der grössten Städte zum Kanton eine wichtige Rolle, und vor allem pflegen die Stadträte aus grossen Städten aufgrund ihres hohen Status einen unverkrampfteren Umgang mit der Prominenz aus der Kantonspolitik und verfügen dadurch über gute Verbindungen zu den massgebenden Akteuren. Vertreter kleiner Gemeinden, die weniger auf solche Verbindungen zurückgreifen können, sind stärker auf Querverbindungen auf der Gemeindeebene angewiesen. Interventionen bei Gemeindeverbänden und das strategische Zusammengehen mit anderen Gemeinden sind für sie neben der Einflussnahme bei der Regierung die wirksamsten Mittel.

Abbildung 35: Wirksamkeit der vier wichtigsten Einflussmittel der Zürcher Exekutivmitglieder auf kantonale Entscheidungen, nach Gemeindegrösse



5.4 Strategische Massnahmen

Den Gemeinden stehen viele Möglichkeiten offen, wie sie ihre Leistungsfähigkeit verbessern oder wie sie Defizite bei der Aufgabenerbringung entschärfen können. Schon in den frühen 1990er Jahren konnte festgestellt werden, dass die Schweizer Gemeinden unter einer starken Belastung durch steigende Aufgaben leiden und in verschiedenen Bereichen oft an ihre Leistungsgrenzen stossen.⁴ Im Zuge dieser Probleme bei der Aufgabenerfüllung ist eine Diskussion um praktikierbare Gegenmassnahmen entstanden, die eine grosse Bandbreite an Reformbestrebungen in Bewegung gesetzt haben.

Allgemein lässt sich zwischen gemeindeinternen und gemeindeübergreifenden Reformen unterscheiden. **Gemeindeinterne Reformen** beziehen sich auf den Verwaltungsapparat, auf das gesamte Entscheidungssystem einer Gemeinde bestehend aus Exekutive, Legislative und Stimmberechtigten oder auf das politische Entscheidungssystem im engeren Sinne, die Exekutive. Auf das Letztere soll im Kapitelabschnitt 5.6 näher eingegangen werden, wenn die Gemeinderäte eine Anzahl von Reformvorschlägen für die Exekutive bewerten. Zu den gemeindeinternen Reformen zählen auch die Einführung von E-Government sowie der Ausbau oder der Abbau von Leistungen, die die Gemeinde anbietet.

Bei den **gemeindeübergreifenden Reformen** handelt es sich um horizontale Kooperationsbeziehungen (Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, Zusammenarbeit mit Privaten), verti-

⁴ Vgl. dazu Meuli, Urs, 1996. Kommunale Aufgaben: Belastungen und Leistungsgrenzen im Infrastrukturbereich. In: Geser, Hans, Francois Höpflinger, Andreas Ladner, Urs Meuli, Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts „Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation in der Schweiz“. Zürich.

kale Kooperationsbeziehungen (Zusammenarbeit mit dem Kanton) sowie Auslagerungen an öffentlich-rechtliche Institutionen. Die einschneidendste und radikalste Form gemeindeübergreifender Reformen sind Gemeindefusionen, die die Auflösung der bestehenden Gemeinde und einen Zusammenschluss mit einer oder mehrerer Gemeinden zur Folge haben.

Die Zürcher Gemeinderäte wurden danach befragt, für wie notwendig sie diese Reformen im Zusammenhang mit der Entwicklung ihrer Gemeinde für die nächsten 10 Jahre einschätzen. Mit Abstand am meisten Zustimmung hat ein Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erhalten: Mehr als 80 Prozent der Befragten erachten ihn als notwendig oder eher notwendig (vgl. Abbildung 36). Die interkommunale Zusammenarbeit (Zweckverbände und informelle Zusammenarbeitsformen) hat im Kanton Zürich einen traditionell hohen Stellenwert, und schon in einer früheren Befragung von 2002 haben ihr die verantwortlichen Behörden in den Zürcher Gemeinden eine sehr hohe Bedeutung für die Zukunft beigemessen.⁵ Diese Einschätzungen sind nun bestätigt worden und gelten unvermindert für die mittelfristige Zukunft.

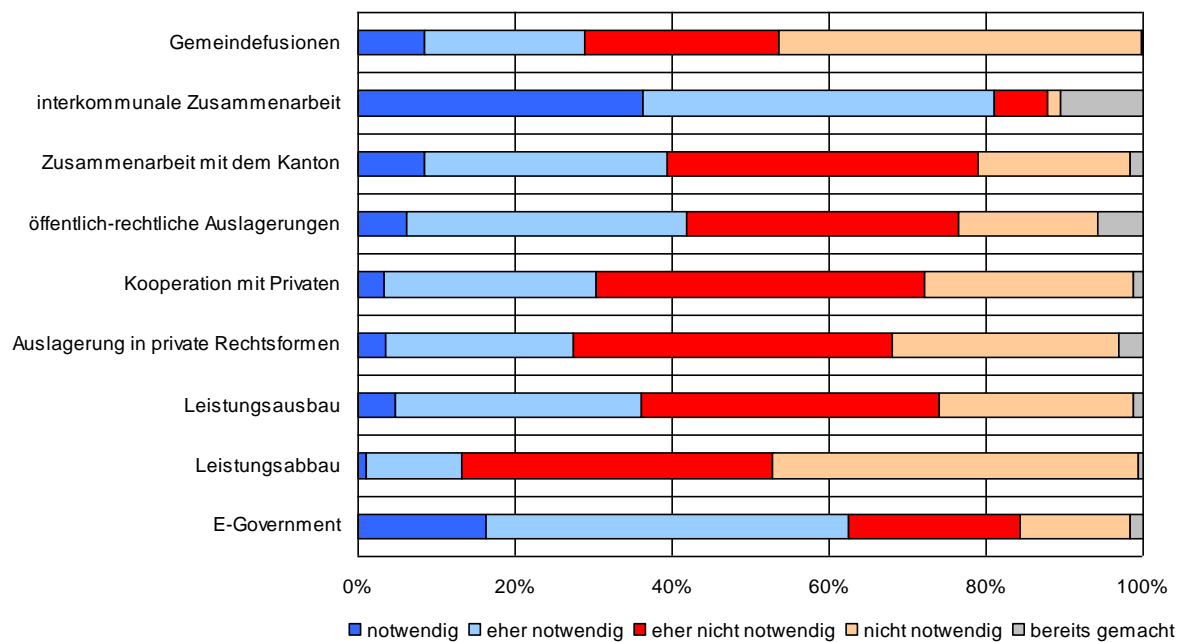
Gemeindefusionen erlebten in der Schweiz in letzter Zeit einen regelrechten Boom. Seit 2000 sank die Zahl der Gemeinden von 2900 auf 2600. Damit sind in den letzten zehn Jahren gleich viele Gemeinden verschwunden wie in der Zeit von 1850 bis 2000. Nicht so im Kanton Zürich, wo in den letzten zehn Jahren entgegen dem Trend in vielen Kantonen keine Fusion zwischen politischen Gemeinden stattgefunden hat, obwohl es den einen oder anderen Versuch dazu gegeben hatte. Nach der Meinung der Mehrheit der Zürcher Gemeinderäte soll diese Stabilität in der Gemeindestruktur auch in absehbarer Zukunft erhalten bleiben. Immerhin glaubt eine starke Minderheit von beinahe 30 Prozent der Gemeinderäte, dass für ihre Gemeinde eine Fusion in der nächsten Dekade notwendig sein könnte.

Eine leicht höhere Zustimmungsquote als eine Gemeindefusion erhält die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit mit dem Kanton. Ähnlich hoch ist die Zustimmung für eine stärkere Auslagerung von Aufgaben an öffentlich-rechtliche Institutionen. Deutlich weniger Unterstützung erhält unter den Gemeinderäten hingegen die Anregung einer vermehrten Privatisierung, seien es Kooperationen mit Privaten oder Auslagerungen von Aufgaben in private Rechtsformen.

Eine Veränderung des Leistungsangebots der Gemeindeadministration wird nur von wenigen als ernsthafte Option erwogen. Vor allem die Idee eines Leistungsabbaus findet nur sehr geringe Zustimmung. Etwas weniger skeptisch wird ein Ausbau des Leistungsangebots unter den Gemeinderäten beurteilt, denn rund ein Drittel von ihnen bezeichnen ihn als eher notwendig. Einen hohen Stellenwert erhält ein Ausbau des E-Governments, ein Einbezug der Informations- und Kommunikationstechnik in der Verwaltung, zur Verbesserung der Information und Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern.

⁵ Ladner, Andreas und Urs Meuli, 2002. Interkommunale Zusammenarbeit im Kanton Zürich. Ergebnisse einer Befragung der Gemeindebehörden, Gemeindeschreiber und Präsidenten der Zweckverbände des Kantons Zürich. KPM-Schriftenreihe, Bern.

Abbildung 36: Notwendigkeiten von Massnahmen aus der Sicht der Zürcher Gemeinderäte für die Entwicklung der Gemeinde in den nächsten 10 Jahren



Schon 2002 wurden die Zürcher Gemeinderäte zu ihrer Meinung über den zukünftigen Stellenwert der erwähnten Formen der Aufgabenerfüllung befragt (Ladner/Meuli 2002: 81). Die Beurteilungen und die Prioritäten haben sich in der Zwischenzeit nicht entscheidend verändert. Nach wie vor an erster Stelle steht ein Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, hier scheint das Potential noch nicht ausgeschöpft (vgl. Tabelle 20). Dahinter folgt neu an zweiter Stelle die Einsicht in die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit mit dem Kanton. Eindeutig an Relevanz eingebüsst hat der Druck auf eine Veränderung des Leistungsangebots der Administration, und nachgelassen hat in den Zürcher Gemeinden auch der Ruf nach einer Privatisierung der öffentlichen Hand. Ganz leicht zurückgegangen ist unter den Gemeinderäten auch der Ruf nach Gemeindefusionen. Bei dieser Frage ist der Einfluss der Gemeindegrösse allerdings so gross, dass Durchschnittszahlen nur bedingt aussagekräftig sind.

Tabelle 20: Beurteilung der Notwendigkeit der folgenden strategischen Massnahmen für die nächsten Jahre, Befragungen der Zürcher Gemeinderäte 2002 und 2009

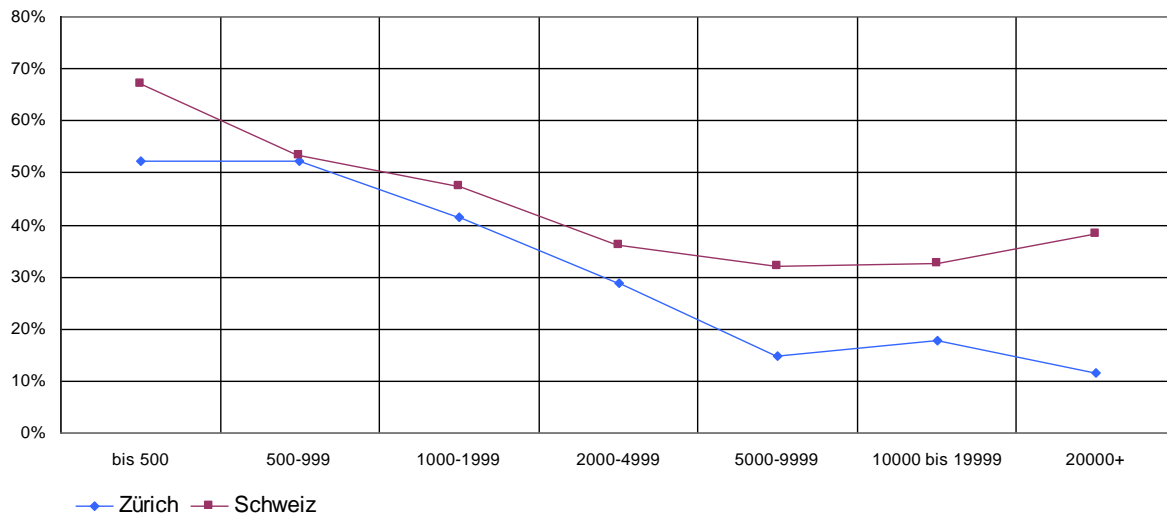
	2009	2002	Differenz 2009-2006
Fusion von Gemeinden	2.4	2.7	-0.3
Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	4.1	4.0	+0.1
Zusammenarbeit mit dem Kanton	2.9	2.7	+0.2
Zusammenarbeit mit Privaten	2.6	3.1	-0.5
Leistungsabbau	2.1	2.9	-0.8
Leistungsausbau	2.8	3.2	-0.4

Skala von 1= keine Notwendigkeit bis 5= hohe Notwendigkeit

Besonders interessant sind in der Frage nach der Notwendigkeit von Gemeindefusionen die Meinungen der Gemeinderäte in den kleineren Gemeinden. Wie Abbildung 37 zeigt, schätzen im Kanton Zürich mehr als 50 Prozent der Gemeinderäte in den kleinen Gemeinden bis 1000 Einwohnern einen Gemeindefusion für ihre Gemeinde als notwendig oder eher notwendig ein, und in den Gemeinden mit 1000 bis 2000 Einwohnern sind es immer noch über 40 Prozent der Amtsinhaber, die dieser Meinung sind. Allerdings wird die Dringlichkeit von Gemeindefusionen gesamtschweizerisch klar höher eingestuft als im Kanton Zürich, was aufgrund einiger Kantone mit vielen kleinen strukturschwachen Gemeinden (Freiburg, Graubünden, Tessin, Bern, Waadt, Uri etc.) nicht erstaunt.

So sind 47 Prozent der Schweizer Gemeinderäte der Ansicht, dass in den nächsten 10 Jahren eine Fusion für ihre Gemeinde notwendig sein könnte, im Gegensatz zu 29 Prozent im Kanton Zürich. Diese Differenz lässt sich aber nicht nur durch die grösseren Gemeinden im Kanton Zürich erklären, denn die Quote der Exekutivmitglieder, die eine Fusion in Betracht ziehen, ist in praktisch allen Grössenkategorien im Kanton Zürich tiefer (vgl. Abbildung 37). Besonders gross sind die Unterschiede in den mittelgrossen Gemeinden und in den Städten, aber auch in den Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern.

Abbildung 37: Anteil der Exekutivmitglieder, die eine Fusion ihrer Gemeinde in den nächsten 10 Jahren als notwendig oder eher notwendig betrachten, nach Gemeindegrösse, Vergleich Kanton Zürich und Schweiz



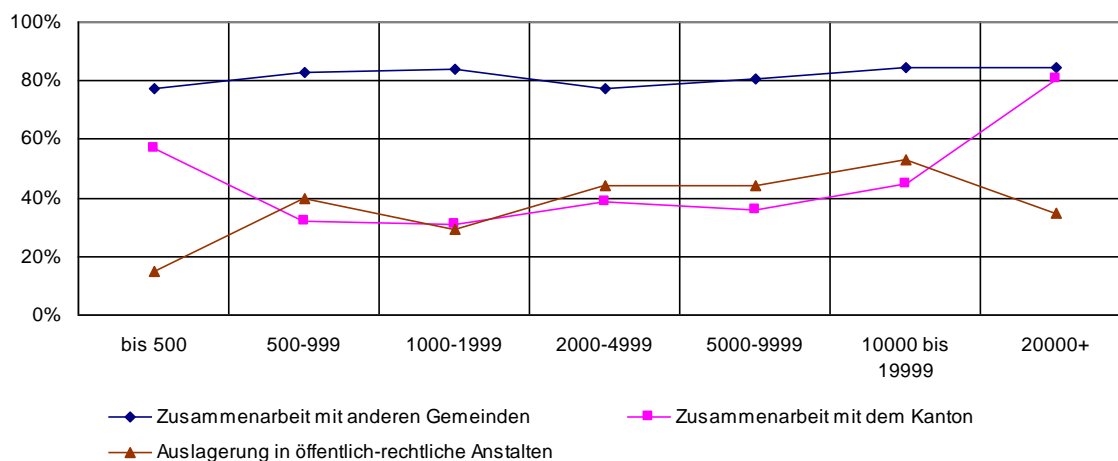
Insgesamt beurteilen parteilose Gemeinderäte eine Fusionsidee viel positiver als Angehörige von Parteien. Dies hat nicht nur damit zu tun, dass die Parteilosen überwiegend in den kleinen Gemeinden in den Exekutiven sitzen, in denen Zusammenschlüsse mit anderen Gemeinden eine viel konkretere Aktualität besitzen. Auch in vergleichbaren Grössenkategorien (500 bis 1000, 1000 bis 2000, 2000 bis 5000 Einw.) ist der Anteil der fusionswilligen Gemeinderäte unter den Parteilosen deutlich höher als bei den Parteivertretern der drei bürgerlichen Parteien SVP, FDP und CVP. Vertreter kleiner Parteien oder lokaler Gruppen bewerten die Fusionsfrage ähnlich wie die Parteilosen (vgl. Tabelle 21).

Tabelle 21: Anteil der Zürcher Exekutivmitglieder, die eine Fusion ihrer Gemeinde in den nächsten 10 Jahren als notwendig oder eher notwendig betrachten, nach Parteizugehörigkeit und Gemeindegrösse (in Klammern Anzahl Fälle)

	SVP, FDP, CVP	SP		Kleine Parteien, lokale Gruppierungen	lokale Parteilose	
-499	0.0 (1)	- (0)	- (0)	- (0)	55.0 (21)	
500-999	42.8 (14)	- (0)	66.7 (3)	53.6 (69)		
1000-1999	38.1 (42)	- (0)	42.9 (7)	43.1 (51)		
2000-4999	22.5 (142)	50.0 (10)	36.0 (25)	34.4 (58)		
5000-9999	18.7 (91)	0.0 (15)	0.0 (10)	41.6 (19)		
10000 bis 19999	18.8 (80)	11.8 (17)	27.3 (11)	10.0 (10)		
20000-	0.0 (14)	25.0 (8)	33.3 (3)	- (0)		
Gesamt	22.4 (384)	18.0 (50)	30.5 (59)	41.0 (228)		

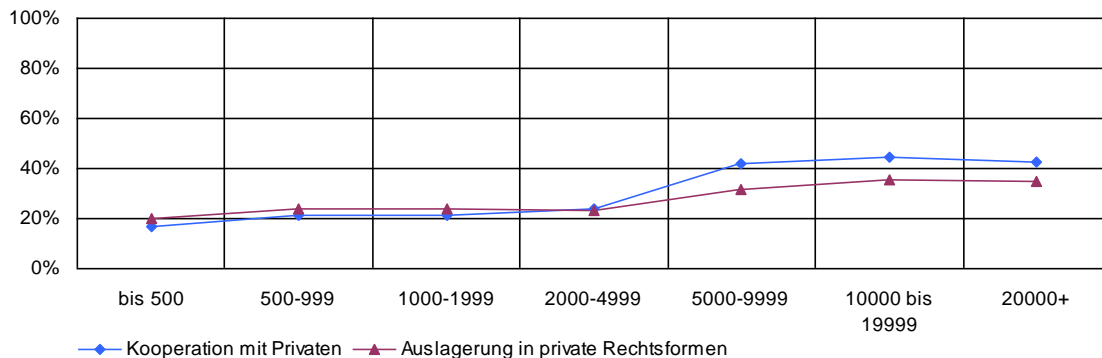
Massnahmen im Bereich öffentlicher Institutionen weisen im Kanton Zürich unterschiedliche Verlaufsmuster zwischen den Grössenkategorien auf. Die Dringlichkeit der wichtigsten Massnahme für die Entwicklung der Gemeinden in den nächsten 10 Jahren, die Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit, wird in allen Kategorien mit einer Zustimmungsquote von 80 Prozent anerkannt (vgl. Abbildung 38). Eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Kanton scheint dagegen vor allem in den kleinsten Gemeinden und in den grossen Städten vonnöten zu sein. Bei der Idee einer Auslagerung von Aufgaben an öffentlich-rechtliche Anstalten ist genau das Umgekehrte der Fall, indem die Kleinstgemeinden und die grossen Städte besonders wenig Gebrauch davon machen wollen.

Abbildung 38: Anteil der Zürcher Exekutivmitglieder, die die folgenden Zusammenarbeitsformen in den nächsten 10 Jahren als notwendig oder eher notwendig erachten, nach Gemeindegrösse, in Prozent



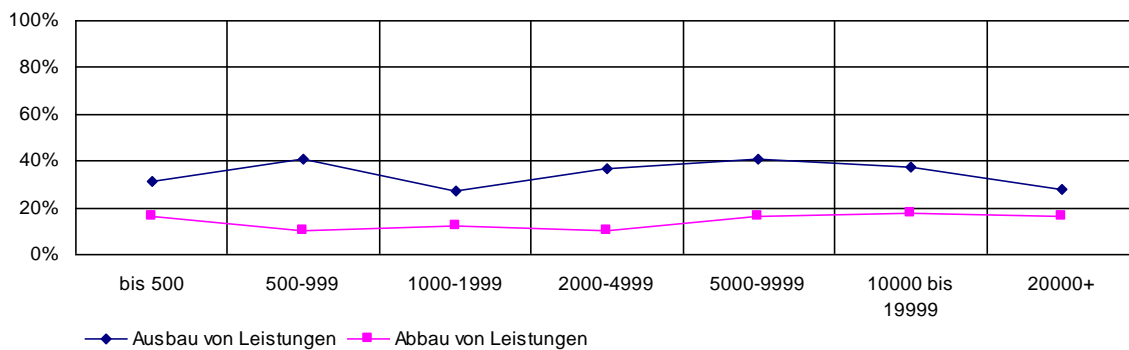
Beide Massnahmen, die einen stärkeren Einbezug privater Organisationsformen umfassen, sind im Vergleich der Grössenkategorien praktisch deckungsgleich (vgl. Abbildung 39). Sowohl die Vorstellung einer vermehrten Kooperation mit Privaten als auch die Idee einer Auslagerung von Aufgaben in private Rechtsformen stossen in den kleineren Gemeinden bis 5000 Einwohnern auf geringes Interesse, erst ab 5000 Einwohnern kann sich eine grössere Minderheit von rund 40 Prozent der Gemeinderäte eine stärkere Privatisierung durchaus vorstellen.

Abbildung 39: Anteil der Zürcher Exekutivmitglieder, die Auslagerungen und Kooperationen mit Privaten in den nächsten 10 Jahren als notwendig oder eher notwendig erachten, nach Gemeindegrösse, in Prozent



Die Meinungen über die zukünftige Notwendigkeit von Veränderungen der Leistungserbringung differieren zwischen den Grössen Kategorien nicht wesentlich (vgl. Abbildung 40). Am stärksten ist der Ruf nach einem Leistungsausbau in den mittleren Gemeinden mit 2000 bis 10'000 Einwohnern, am schwächsten in den kleinsten Gemeinden und den grossen Städten. Ein Abbau von Leistungen scheint dagegen in keiner Grössen Kategorie ein ernsthaftes Thema zu sein.

Abbildung 40 Anteil der Zürcher Exekutivmitglieder, die Veränderungen der Leistungskapazität der Verwaltung in den nächsten 10 Jahren als notwendig oder eher notwendig erachten, nach Gemeindegrösse, in Prozent



Wenn wir die Resultate nach Bezirken aufschlüsseln, zeigen sich bei der Frage der Fusionen grosse Abweichungen. Erwartungsgemäss sind es die Bezirke mit einem grossen Anteil an kleinen Gemeinden, in denen in nächster Zeit die Notwendigkeit von Zusammenlegungen von Gemeinden als relativ hoch angesehen wird. Den klar stärksten Bedarf nach Fusionen gibt es im Bezirk Andelfingen, danach folgen mit einigem Abstand die Bezirke Pfäffikon und Winterthur (vgl. Tabelle 22). Praktisch kein Thema sind Fusionen in den Bezirken Meilen und Horgen rechts und links am Zürichseeufer, und in den Bezirken Dietikon und Uster.

Einer Verstärkung der Zusammenarbeit mit dem Kanton wird vor allem im Bezirk Dietikon und in der Stadt Zürich überdurchschnittlich viel Gewicht beigemessen, während wieder in den Seebezirken Horgen und Meilen kein Bedürfnis danach besteht. Im Gegenteil stellen sich die Gemeinden im Bezirk Meilen eine Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit eher über eine verstärkte Kooperation mit privaten Firmen und Betrieben vor. Während die Vorstellung eines Abbaus von öffentlichen Leistungen in keinem Bezirk gewichtige Zustimmung findet, erachten in den Bezirken Dielsdorf, Hinwil und Meilen mehr als 40 Prozent der Gemeinderäte einen Leistungsausbau für notwendig.

Tabelle 22: Anteil der Zürcher Exekutivmitglieder, die die folgenden strategischen Massnahmen in den nächsten 10 Jahren für ihre Gemeinden als notwendig oder eher notwendig erachten, nach Bezirken, in Prozent

	Fusionen	Zusammenarbeit mit and. Gem.	Zusammenarbeit mit dem Kanton	Kooperation mit Privaten	Leistungsabbau	Leistungs-ausbau	N
Affoltern	25.5	78.4	36.0	31.3	10.4	36.2	51
Andelfingen	55.1	80.8	38.2	19.2	11.3	25.7	78
Bülach	25.6	84.3	45.1	27.5	13.8	35.0	82
Dielsdorf	32.9	81.9	41.0	24.1	14.8	42.5	82
Hinwil	25.4	81.0	37.5	50.9	20.7	47.4	59
Horgen	11.9	82.4	22.4	31.8	17.9	28.8	67
Meilen	9.7	73.0	31.7	40.7	10.3	41.9	62
Pfäffikon	41.5	76.4	38.9	26.9	11.8	38.0	53
Uster	15.2	78.3	44.2	29.5	13.6	38.6	46
Winterthur	43.0	82.8	44.0	29.4	9.3	34.1	86
Dietikon	20.4	88.9	50.0	30.2	9.4	34.6	54
Stadt Zürich		80.0	80.0	20.0	20.0	20.0	5

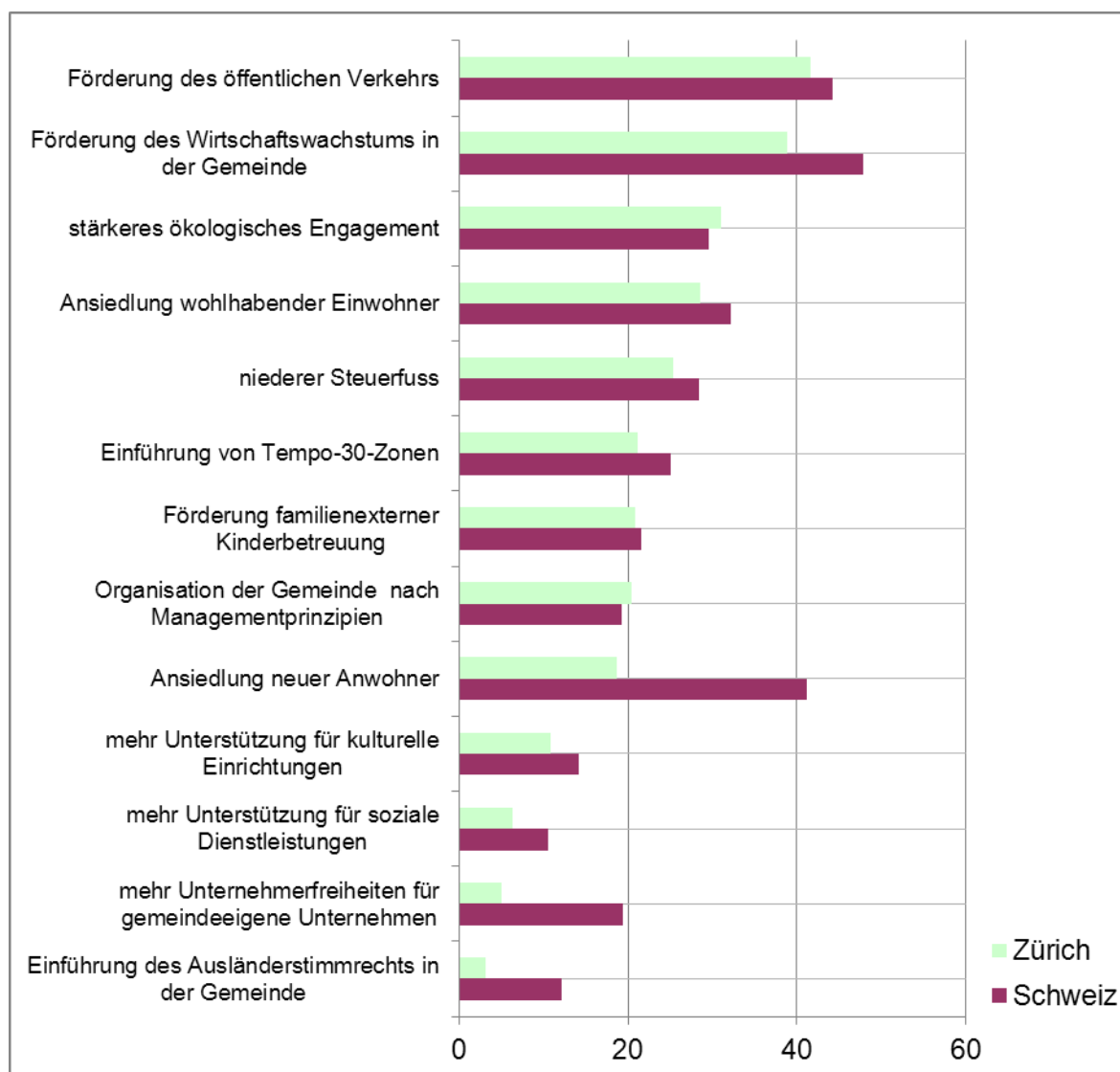
5.5 Ziele der Gemeindepolitik

Die beiden grossen Themenblöcke in der Kommunalpolitik sind der Umweltschutz und die Wirtschaftsförderung. Bessere ökologische Lebensbedingungen und die Zukunft der Wirtschaft stehen im Zentrum der gemeinderätlichen Wünsche. Die Zürcher Gemeinden machen keine Ausnahme und favorisieren, wenn auch in abgeschwächter Form, die gleichen Ziele in der Gemeindepolitik wie die übrigen Schweizer Gemeinden. Mit einer Zustimmungsrate von 40 Prozent sind für die Zürcher Gemeinderäte die Förderung des öffentlichen Verkehrs und die Förderung des Wirtschaftswachstums die zentralen Gemeindeziele der Gemeindepolitik (vgl. Abbildung 41). Mit deutlichem Abstand folgt ein weiteres Paar aus den Bereichen Wirtschaft und Ökologie, mit einer vollen Zustimmung von 30 Prozent der Gemeinderäte, nämlich ein allgemein stärkeres ökologisches Engagement und die Ansiedlung wohlhabender Anwohner, die mehr Geld in die Gemeinde bringen sollen.

Als deutlich weniger wichtig taxieren die Zürcher Exekutivmitglieder, wieder im Einklang mit ihren Schweizer Kollegen, soziale und kulturelle Inhalte. Mehr Unterstützung für kulturelle oder soziale Einrichtungen finden im Kanton Zürich bei gut 10 (Kultur) bzw. rund sechs Prozent (Soziales) der Exekutivmitglieder offene Ohren. Nur die zur Zeit der Befragung Ende 2008 sehr aktuelle Forderung nach mehr Kinderkrippen hat mit mehr als 20 Prozent relativ gute Werte erreicht. Eine ähnlich hohe Zustimmung erreichte das Ziel einer Modernisierung der Verwaltung durch eine stärkere Organisation der Gemeinde nach Managementprinzipien. Einer Liberalisierung von Verwaltungseinheiten mit der Gewährung von mehr Selbständigkeit und unternehmerischen Freiheiten für gemeindeeigene Unternehmen wird dagegen klar die rote Karte gezeigt. Auch keine Chance hat in den Zürcher Gemeinden die Einführung des Ausländerstimmrechts auf lokaler Ebene.

Zwischen den gesamtschweizerischen und den zürcherischen Resultaten ergeben sich einige auffällige Differenzen. Prinzipiell sind die Zustimmungswerte für die gesamte Schweiz bei der Mehrzahl der Ziele höher ausgefallen. Besonders deutlich ist die Differenz bei der Förderung des Wirtschaftswachstums mit 10 Prozent Unterschied, aber vor allem bei der Frage des Bevölkerungswachstums, die in den Zürcher Gemeinden eine untergeordnete Rolle spielt, gesamtschweizerisch jedoch mit einer Zustimmung von über 40 Prozent zu den drei wichtigsten Zielen zählt. Die Ursachen dieser starken Abweichungen liegen wahrscheinlich in der Urbanisierung der Schweizer Bevölkerung verbunden mit zum Teil starken Abwanderungen aus ländlichen und strukturschwachen Gebieten. Im Gegensatz zum Kanton Zürich kämpfen in diesen Gegenden viele Gemeinden um den Erhalt der Bevölkerungszahlen und um ausreichende finanzielle Einnahmen.

Abbildung 41: Anteil der Exekutivmitglieder, die den folgenden Gemeindezielen voll zustimmen, Vergleich Kanton Zürich und Schweiz



Aber auch im Kanton Zürich sind die Ziele stärker auf den Erhalt oder den Ausbau der wirtschaftlichen Prosperität ausgerichtet. In den Kleinstgemeinden ist die Ansiedlung zusätzlicher Anwohner das absolut zentrale Ziel gemeinderätlicher Politik. 60 Prozent der Gemeinderäte, ein mehrheitsfähiger Anteil, peilen in diesen Gemeinden ein Bevölkerungswachstum an (vgl. Tabelle 23). In den mittelgrossen und grossen Städten bringen dagegen im Stadtrat die Umweltanliegen öffentlicher Verkehr und ein starkes ökologisches Engagement sowie die Förderung des Wirtschaftswachstums knappe Mehrheiten hinter sich.

Insgesamt steigt die Vielfalt an gemeindepolitischen Zielen, die erreicht werden wollen, mit zunehmender Gemeindegrösse. In kleinen Gemeinden haben soziale und kulturelle Ziele in den Exekutiven einen schweren Stand. Gute Beispiele sind die Forderung nach mehr familienexterner Kinderbetreuung oder eine stärkere Unterstützung sozialer Dienstleistungen, die in Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern praktisch keinen Zuspruch erhalten. Aller-

dings hat ein Ausbau sozialer Dienstleistungen auch in grösseren Gemeinden und sogar in den grossen Städten nur sehr geringe Unterstützung in den Exekutiven.

Tabelle 23: Volle Zustimmung der Zürcher Gemeinderäte zu den wichtigsten Gemeindezielen, nach Gemeindegrösse, in Prozent

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20000-	N=
Förderung des Wirtschaftswachstums	45.0	31.8	29.6	37.0	43.7	45.2	57.7	714
Möglichst niederer Steuerfuss	38.1	24.4	22.0	28.7	20.7	26.9	16.0	723
Ansiedlung guter Steuerzahler	45.5	26.4	28.3	30.3	22.6	25.9	46.2	717
Ansiedlung neuer Anwohner	59.1	27.6	24.7	16.7	9.9	13.9	15.4	712
Förderung des öffentlichen Verkehrs	36.4	41.9	41.0	38.0	41.0	48.7	50.0	724
Stärkeres ökologisches Engagement	33.3	23.8	21.6	27.8	37.3	38.5	53.8	716
Einführung von Tempo-30-Zonen	23.8	11.9	14.0	18.9	24.6	33.1	26.9	716
Förderung familien-externer Kinderbetreuung	0.0	9.3	10.0	22.9	23.9	32.2	34.6	721
Mehr Unterstützung für soziale Dienstleistungen	0.0	6.0	3.0	5.2	6.0	11.9	15.4	714
Mehr Unterstützung für kulturelle Dienstleistungen	13.6	12.0	6.0	12.3	11.5	10.1	11.5	716
Gemeindeorganisation nach Managementprinzipien	21.1	11.0	9.5	18.6	20.5	23.9	19.2	702

Zwischen den Bezirken zeigen sich vor allem beim öffentlichen Verkehr sehr unterschiedliche Zielsetzungen in der Gemeindepolitik. In Bezirken mit einer regen Bautätigkeit und mit einem hohen Siedlungsdruck wie in den Bezirken Affoltern, Pfäffikon, Meilen und Hinwil hat die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs hohe Priorität (vgl. Tabelle 24). In den Unterländer und Oberländer Bezirken und im Glatttal stösst das Ziel eines stärkeren Wirtschaftswachstums auf überdurchschnittliche Zustimmung. Eng an das Wirtschaftswachstum ist ein vermehrter Zuzug guter Steuerzahler gekoppelt, während die Forderung eines allgemeinen Bevölkerungswachstums im eher strukturschwachen und ländlichen Andelfingen auf die höchste Resonanz stösst. Die Antworten der Stadtzürcher Stadträte illustrieren die hohe Priorität, den öffentlichen Verkehr in der Kernstadt aufweist.

Tabelle 24: Volle Zustimmung der Zürcher Gemeinderäte zu den wichtigsten Gemeindezielen, nach Bezirken, in Prozent

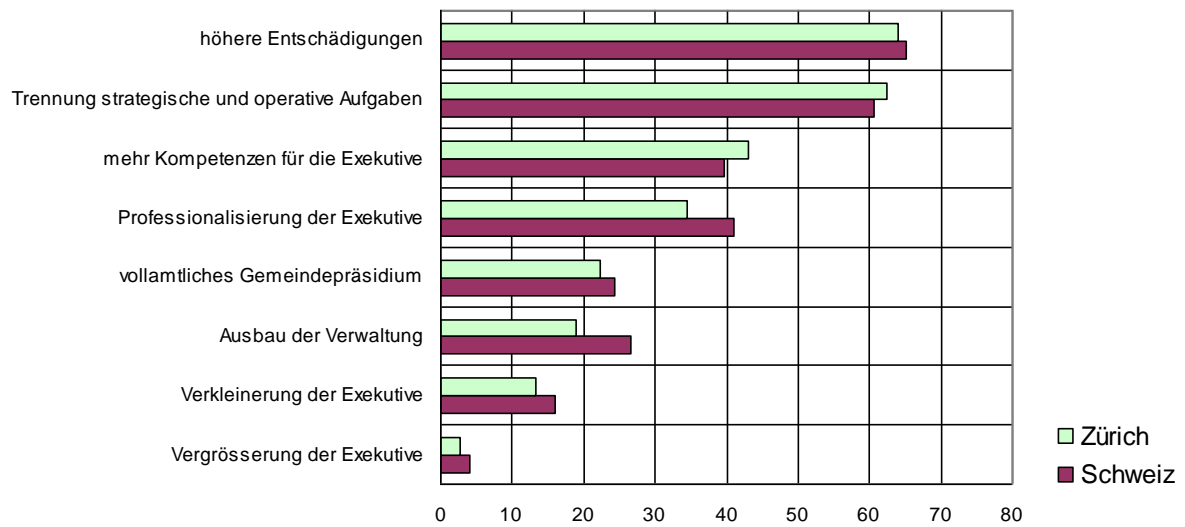
	Öffentlicher Verkehr	Wirtschaftswachstum	Niederer erfuss	Steu- Zuzug	guter Steuerzahler	Bevölkerungswachstum	N
Affoltern	51.0	29.8	31.4	35.3	11.8	51	
Andelfingen	37.3	36.5	25.3	28.0	34.2	75	
Bülach	35.4	43.9	21.0	35.4	13.6	82	
Dielsdorf	31.3	48.1	35.7	36.6	13.6	83	
Hinwil	53.6	42.1	8.6	19.0	19.3	56	
Horgen	27.9	21.2	19.1	21.5	20.6	68	
Meilen	56.9	31.3	27.7	7.9	11.3	65	
Pfäffikon	50.9	45.5	20.8	27.3	26.4	55	
Uster	32.6	41.3	40.0	28.3	13.0	46	
Winterthur	43.0	36.0	24.4	30.2	15.3	86	
Dietikon	42.3	52.9	28.8	42.3	25.0	52	
Stadt Zürich	80.0	40.0	0.0	20.0	40.0	5	

5.6 Reformen der Exekutive

In der Gemeindepolitik ist die Exekutive das zentrale Gremium. Wie bereits dargelegt sind die Exekutivmitglieder mit wenigen Ausnahmen in einigen grösseren Städten und natürlich in den grossen Städten Zürich und Winterthur Milizpolitiker, die neben ihrer hauptberuflichen Tätigkeit das Amt in ihrer Freizeit ausüben. Angesichts des andauernden Kandidatenmangels, stellt sich auch die Frage, wie zufrieden die amtierenden Zürcher Gemeinderäte mit den Rahmenbedingungen des Exekutivamtes sind, und wie sie Anregungen zur Steigerung der Attraktivität des Amtes beurteilen.

Zwei Themen stehen bei den Gemeinderäten hoch im Kurs: Es sind die Entschädigungsfrage und die Belastung durch hohen Arbeitsaufwand. Deshalb sind über 60 Prozent der Befragten der Ansicht, dass höhere finanzielle Entschädigungen und eine stärkere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben, d.h. einer Abgabe von operativen Aufgaben an die Verwaltung, das Amt interessanter machen würden (vgl. Abbildung 42). Weitere positive Reformvorschläge betreffen eine Erhöhung der Kompetenzen und eine Professionalisierung der Exekutive, die von rund 35 bis 40 Prozent befürwortet werden. Weniger Anklang finden dagegen die Ideen eines vollamtlichen Präsidiums und eines Ausbaus der Verwaltung. Und gar nichts halten die Gemeinderäte von einer Veränderung der Anzahl der Exekutivsitze, allenfalls könnten sie sich eine Verkleinerung des Gremiums vorstellen.

Abbildung 42: Beurteilung von Vorschlägen zur Steigerung der Attraktivität des Exekutivamtes, in Prozent, Vergleich Kanton Zürich und Schweiz



Die Reformvorstellungen der Zürcher und der Schweizer Gemeinderäte unterscheiden sich nicht allzu sehr voneinander. Klare Differenzen haben sich nur bei den Vorschlägen einer Professionalisierung der Exekutive und eines Verwaltungsausbaus ergeben, die von den Schweizer Amtsinhabern eindeutig häufiger favorisiert werden.

Tabelle 25: Beurteilung von Vorschlägen zur Attraktivitätssteigerung des Exekutivamtes, nach Gemeindegrösse, in Prozent

	-500	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20000-	N=
Höhere Entschädigungen	68.2	69.0	66.0	64.1	62.6	61.4	53.8	711
Trennung strategische und operative Aufgaben	40.0	51.2	55.7	62.0	71.6	67.5	73.1	710
Mehr Kompetenzen für die Exekutive	54.5	46.4	54.5	53.5	49.6	54.7	76.0	710
Professionalisierung der Exekutive	31.8	27.7	27.8	35.5	42.1	32.8	44.0	707
Vollamtliches Gemeindepräsidium	9.5	9.8	16.5	23.8	27.6	25.4	38.5	713
Ausbau der Verwaltung	9.5	9.4	15.2	22.8	23.5	16.9	24.0	712
Verkleinerung der Exekutive	9.1	9.6	7.1	9.7	22.0	19.5	11.5	715
Vergrößerung der Exekutive	0.0	4.8	4.0	4.2	0.0	0.9	0.0	712

Die Grösse der Gemeinden wirkt sich insofern auf die Beurteilung der Vorschläge aus, dass mit zunehmender Grösse die Zahl der positiv beurteilten Reformen steigt. Bei den meisten Vorschlägen stimmen Exekutivmitglieder grosser Gemeinden häufiger zu. Eine Ausnahme bilden höhere Entschädigungen, denen in kleinen Gemeinden eher zugestimmt wird (vgl. Tabelle 25). In den kleinen Gemeinden wird die Entschädigungsfrage als zentrales Problem eingestuft. In diesen kleinen Gemeinden bis 1000 Einwohner bezieht ein Gemeinderat im Durchschnitt 11'000 bis 12'000 Franken, was einem Monatslohn von einem knappen Tausender entspricht (vgl. Kap. 4.5). Dagegen ist in den grossen Gemeinden und in den Städten die hohe Arbeitsbelastung das zentrale Problem in den Exekutiven. So verwundert es nicht, dass in den Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern rund 70 Prozent der Gemeinderäte zur Reduzierung des Aufwands eine stärkere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben bejahen. Zudem fordern in den grösseren Städten drei Viertel der Stadträte mehr Kompetenzen für sich, nicht zuletzt um den aus ihrer Sicht oft mühsamen Diskussionen mit den Parlamenten ausweichen zu können.

6 Schlussbemerkungen

Die Exekutivmitglieder in den Zürcher Gemeinden erledigen eine schwierige und zeitintensive Aufgabe, die von ihnen starke berufliche Kenntnisse und hohe Organisations- und Führungsqualifikationen erfordert. Dies beweisen der hohe Ausbildungsstand und die beruflichen Funktionen der Gemeinderäte. 70 Prozent von ihnen haben eine Tertiärausbildung, und ebenso viele gehören in ihrem Betrieb zum mittleren oder höheren Kader oder besitzen eine eigene Firma. Die Sitze in den Zürcher Gemeindeexekutiven werden mehrheitlich von Männern in sehr guten beruflichen Positionen besetzt, die nicht nur über die nötigen Fachkenntnisse, sondern auch über Führungs- und Organisationserfahrungen verfügen. Gleichzeitig sind sie schon seit langem in der Gemeinde sesshaft und kennen die Eigenheiten und Probleme ihrer Gemeinde somit sehr gut. Und da sie in stabilen beruflichen und familiären Verhältnissen leben, sind ihre Motive zur Übernahme des Amtes eher gemeinnützig orientiert, sie wollen die Gemeinde aktiv mitgestalten und sie verstehen die Exekutivtätigkeit vor allem als gesellschaftlichen Auftrag.

Damit haben sich Befürchtungen nicht bestätigt, die Probleme der Gemeinden bei der Rekrutierung von Mitgliedern für die Exekutivämter würden sich negativ auf die Qualität der Amtsinhaber auswirken. Denn der weit verbreitete Kandidatenmangel hat Bedenken genährt, dass letztlich auf ungenügend qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber zurückgegriffen werden müsste, um alle Exekutivsitze zu besetzen. Als Nothelfer kommen z.B. immer wieder Rentnerinnen und Rentner ins Gespräch, die mit genügend freier Zeit zur Amtsübernahme ermuntert werden könnten. Dies ist aber in der Praxis nicht geschehen und scheint auch nicht notwendig zu sein. Nur jeder dreizehnte Zürcher Gemeinderat ist 65 Jahre oder älter, in den kleinen Gemeinden, die unter dem Kandidatenmangel besonders stark leiden, liegt der Anteil der Gemeinderäte im Pensionsalter sogar klar unter fünf Prozent. Es dominiert die Alterskategorie der 45 bis 64-Jährigen, die 77 Prozent der Sitze besetzt.

Angesichts der hohen Anforderungen, die das Amt den Gemeinderäten abverlangt, ist der hohe berufliche Standard der Exekutivmitglieder als positiver Aspekt zu werten. Aus demokratischer Sicht ist dieses durch hohe Anforderungen stark eingeschränkte Kandidatenfeld hingegen zu bedauern. Wichtige Bevölkerungssegmente wie die Frauen und vor allem die jüngeren Bürgerinnen und Bürger - dazu gehören nicht nur die Jungen unter 30 sondern auch Leute im mittleren Alter um die 40 Jahre - sind deutlich untervertreten. Ein weiteres Indiz für demokratische Mängel im politischen System der Gemeinden ist die fehlende Auswahl bei Gemeinderatswahlen. Zwar bilden Kampfwahlen in den grösseren Gemeinden ab 5000 Einwohnern die Regel, nachdenklich stimmt aber die tiefe Zahl der umstrittenen Entscheidungen in der Ausmarchung um die Exekutivsitze. Nicht einmal jeder fünfte der amtierenden Gemeinderäte musste sich bei seiner ersten erfolgreichen Wahl gegen ernsthafte Konkurrenz durchsetzen, und dies unabhängig von der Gemeindegrösse.

Dafür ist nicht zuletzt die schwache Performance der lokalen Parteien verantwortlich, die in letzter Zeit einen schweren Aderlass ihrer Basis hinnehmen mussten. Seit den späten achtziger Jahren haben sie mehr als ein Drittel ihrer Aktiven und gegen 25 Prozent ihrer Mitglieder verloren. Viele lokale Sektionen stecken heute in einer akuten Personalnot, bestehen nur noch aus wenigen aktiven Mitgliedern oder mussten die Segel sogar ganz streichen. So lässt es sich erklären, dass der Anteil der Gemeinden mit aktiven Ortsparteien in den letzten zwanzig Jahren gesamtschweizerisch von 75 Prozent auf die Hälfte zurückgegangen ist. Alle Anzeichen

deuten darauf hin, dass dieser negative Trend, der sich übrigens nicht nur auf den Kanton Zürich und die Schweiz beschränkt, sondern in den meisten westeuropäischen Staaten zu beobachten ist, in absehbarer Zeit nicht gestoppt wird.

Der hohe und gestiegene Prozentsatz der Parteiunabhängigen unter den Zürcher Gemeinderäten ist ein beredtes Zeugnis für die Parteienschwäche. Den Parteien gelingt es zusehends weniger, ihrer Kernaufgabe im kommunalen politischen System nachzukommen, nämlich der Rekrutierung von Personal für die vielen Milizämter. Immer wichtiger werden deshalb lokale Gruppen, die sich als Forum, Interessengemeinschaft, Freie Liste etc. bezeichnen. Diese freien Wählervereinigungen entstehen vornehmlich dann, wenn es den Parteien nicht gelingt, das gesamte politische Spektrum der Einwohnerschaft abzudecken.

Wie nachhaltig diese Gruppen sind und wie weit sie die Parteien ergänzen resp. konkurrieren können, muss sich aber noch weisen.

