

SOCIOLOGY IN SWITZERLAND

Schweizer Gemeindestudien

Zwischen Ehren- und Nebenamt

Wieviel verdienen kommunale Exekutivmitglieder
im Kanton Zürich?

Hans Geser

Zürich, Juli 2009

Bibliographische Zitierung:

Geser Hans: Zwischen Ehren- und Nebenamt. Wieviel verdienen kommunale Exekutivmitglieder im Kanton Zürich? In: Sociology in Switzerland: Schweizer Gemeindestudien“. Online Publikationen, Zürich, Juli 2009.
http://socio.ch/gem/t_hgeser12.pdf

Prof. Dr. Hans Geser

<http://geser.net>

h@geser.net

Ähnlich wie das Milizparlament oder die Milizarmee steht auch die traditionsreiche kommunale Milizverwaltung vor einem charakteristischen Dilemma, für das es keine befriedigende Gesamtlösung gibt.

Auf der einen Seite kommt eine volle Verberuflichung der Amtsmandate nicht in Frage, weil die Arbeitsauslastung zu gering ist, die Kosten zu hoch wären und die Herausbildung einer volksfernen professionellen „Kaste“ von Machträgern als Widerspruch zum Schweizer Demokratieverständnis empfunden würde. Die Kosten wären vor allem deshalb horrend, weil z. B. den Gemeindeexekutivmitgliedern ihrem Status gemäss nicht gut weniger Lohn als ihren obersten Chefbeamten zugestanden werden könnte. Auf der andern Seite aber kommt ein fundamentalistisches Festhalten am reinen „Ehrenamt“ ebenfalls nicht Betracht, weil heute zu wenige bereit (bzw. dank vorzüglicher Einkommens- und Vermögensverhältnissen in der Lage) sind, sich aus rein idealistischen Motiven für die Öffentlichkeit zu engagieren. Als Kompromiss hat sich nun in zahlreichen Kantonen stillschweigend und ohne explizite übergreifende Planung die Gewohnheit ausgebildet, den Gewählten durchaus beachtliche Jahrespauschalen zuzugestehen, die meist durch variable Lohnanteile (Spesen, Sitzungsgelder) ergänzt werden und zusammen eine Summe ergeben, die mindestens die Kosten der Amtsausübung deckt: teilweise sogar die Opportunitätskosten, die durch Erwerbsausfall entstehen. Dies hat gegenüber Teilanstellungen (z. B. von 30% oder 50%) den Vorteil, dass die Mandatsinhaber(innen) nicht daran gehindert sind, ihren angestammten Beruf weiterhin voll auszuüben. Damit entfällt für die Wählerschaft auch das moralische Motiv, ihnen allein aus Mitgefühl mit ihrer sonst darbedenden Familie das Amt bis zur Pensionsgrenze zu überlassen, anstatt sie dem scharfen Wind einer Wahlkonkurrenz auszusetzen.

Über den aktuellen Umfang finanzieller Entschädigung gibt eine vom Soziologischen Institut im Winter 2008/09 durchgeführte Erhebung Fragebogenerhebung Aufschluss, in die alle (ca. 15000) Gemeindeexekutivmitglieder der Schweiz einbezogen worden sind. Dank der überdurchschnittlichen Teilnahmequote im Kanton Zürich können sich die nachfolgenden Aussagen auf 151 der 171 Gemeindepräsidenten und 577 (von insgesamt ca. 940) gewöhnlichen Gemeinderatsmitgliedern stützen). Die summarische Hochrechnung ergibt, dass die Räte jährlich für ca. 650 000 geleistete Arbeitsstunden mit rund 30 Mio. Franken entschädigt werden – woraus sich ein nicht unrespektabler Stundenlohn von etwa 46 Franken ergibt.

Ausnahmslos alle Gemeinden gewähren ein fixes Jahresgehalt oder eine Jahrespauschale, die mangels interkommunalen Absprachen (oder gar kantonalen Regelungen) allerdings auf einem breiten Spektrum zwischen 1600 und 90000 (!) Franken variiert. 134 Gemeinden zahlen zusätzlich aufwandbezogene Einkommensbestandteile in Form von Sitzungsgeldern, und in 85 Gemeinden kommen noch Spesenentschädigungen und andere variable Entschädigungen hinzu. Die fixen Lohnanteile dominieren allerdings bei weitem; die variablen Komponenten schwanken zwischen 24% in Kleinstgemeinden (unter 1000 Einwohnern) und nur 10-12% in den mittleren Städten.

Auf den ersten Blick scheint es, dass die Honorierung sich im engen Gleichschritt mit dem Arbeitsaufwand (gemessen an der durchschnittlichen Stundenzahl pro Woche, die für die Pflichten des Exekutivamts eingesetzt werden) erhöht. Bei näherem Zusehen zeigt sich aber, dass die Gemeindegrösse entscheidend ist: da ein Amtsträger, der z. B. 10 Stunden pro Woche tätig ist, in einer Kleingemeinde nur 13000, in einer Stadt hingegen über 40 000 Franken verdient. Dementsprechend fluktuiert der Stundenlohn, den man annäherungsweise erhält, indem man die jährliche Gesamtentschädigung durch die 47fache Wochenstundenzahl dividiert.

Durchschnittliche gesamte Jahresentschädigung und durchschnittlicher Stundenlohn der Gemeindepräsidenten und Gemeinderäte des Kantons Zürichs: nach Gemeindegrösse (Kanton Zürich 2008. Basis: 151 Präsidenten und 577 Räte).

		Einwohnerzahl der Gemeinde				
		-1000	1001-2000	2001-5000	5-10000	10-25000
Gesamte Jahresentschädigung (in Sfr)	Präsident	16'053	20087	31177	41416	57302
	Gemeinderäte	10331	14361	20747	26568	42356
Stundenlohn (in Sfr)	Präsident	30.0	46.4	42.4	48.5	59.3
	Gemeinderäte	38.8	35.6	47.3	52.4	64.1

Er kann bei chronisch überforderten Präsidenten frugaler Kleingemeinden unter 20 Franken absinken, bei Finanzchefs, die in grosszügigen mittelgrossen Kommunen eine eher ruhige Kugel schieben, hingegen aber durchaus die Grenze von 80 Franken überschreiten.

Eine noch genauere Analyse führt zum Schluss, dass zusätzlich zur Bevölkerungsgrösse auch der Umfang der öffentlichen Verwaltung die Honorarhöhe bestimmt. Analog zur Privatwirtschaft steigen die Löhne, wenn mit dem Amt auch weiterreichende Führungs- und Leitungsfunktionen verbunden sind. Zudem trägt in den Städten auch die Gegenwart eines Gemeindeparlaments dazu bei, dass Präsidenten rund 15% und Ratsmitglieder fast 25% mehr verdienen – ohne dass sie im Ausgleich dafür eine höhere Arbeitsbelastung zu tragen hätten. Möglicherweise pflegen Parlamente leichter Honorarsätze durchzuwinken, die in Einwohnerversammlungen als zu hoch empfunden würden.

Es erstaunt, dass selbst die Räte mit den niedrigsten Stundenlöhnen zu 37% der Meinung sind, eine durchaus „angemessene“ Honorierung zu erhalten, während umgekehrt bei den Höchstbezahlten (über 70 Franken pro Stunde) jeder der Vierte glaubt, im Dienste am Gemeinwesen immer noch zu wenig zu verdienen. Hier zeigt sich deutlich, welche divergente Vorstellungen vom „gerechten Lohn“ nach wie vor bestehen (und die Einführung einheitlicher Regelungen behindern).

Im grossen Durchschnitt ist davon auszugehen, dass der Stundensatz bis 2000 Einwohnern ungefähr Bruttolohn eines unteren Bürosachbearbeiters und in Städten ungefähr demjenigen eines Primarlehrers entspricht. Interessanterweise liegt er bei Gemeindepräsidenten eher etwas

niedriger als bei gewöhnlichen Exekutivmitgliedern, weil seinem stark erhöhten Arbeitseinsatz erstaunlicherweise keine entsprechend grössere Honorierung entspricht.

Auch im gesamtschweizerischen Vergleich zeigt sich übrigens, dass die Zürcher Gemeinden ihre Präsidenten nur durchschnittlich (in grösseren Gemeinden gar unterdurchschnittlich) honorieren – im Gegensatz zu den übrigen Ratsmitgliedern, die in den Städten ca. 20% und in Landgemeinden gar über 40% mehr Jahreseinkommen als im Schnitt der übrigen Kantone beziehen.

Schliesslich fällt auf, dass Frauen im Durchschnitt zu einem ca. 20-30% niedrigeren Stundensatz arbeiten als ihre männlichen Kollegen – und ihre Honorierung deshalb auch häufiger unangemessen finden. Der Grund dafür liegt natürlich nicht darin, dass die Jahrespauschalen je nach Geschlecht diskriminierend verändert würden, sondern dass Frauen häufiger relativ arbeitsintensive Sozialressort übernehmen und – als Folge ihrer geringeren Berufstätigkeit - auch in andern Bereichen etwas mehr Wochenstunden als die Männer in ihr Amt investieren.

Überraschend ist, dass sich das Wohlstandsniveau und die Steuerkraft der Gemeinde kaum in den Honoraren widerspiegeln. Ganz im Gegenteil arbeiten die Räte der Goldküstengemeinden zu durchwegs niedrigeren Ansätzen als ihre Amtskollegen in den Bezirken Bülach und Dietikon - obwohl sie infolge der hohen Wohnungspreise mit höheren Lebenshaltungskosten zurechtkommen müssen.

Insgesamt scheinen die Gemeinden bei der Festsetzung der Ratshonorare überaus unkoordiniert zu verfahren und sich nicht einmal auf Bezirksebene an gemeinsamen – und sei es nur informellen –Standards zu orientieren. Umso auffälliger ist dagegen, wie einheitlich sie alle der Jahrespauschale gegenüber aufwandbezogenen Entschädigungen den Vorzug geben. Solche Pauschalen haben zwar den doppelten Vorteil, dass sie im Budget gut vorkalkulierbar sind und ohne administrativen Aufwand entrichtet werden können. Andererseits bezahlt man aber teuer damit, dass sie angesichts des sehr unterschiedlichen (und teilweise auch unberechenbaren) Arbeitsaufwandes zu grossen Stundensatzdisparitäten zwischen den verschiedenen Ressorts führen. Auf jeden Fall wäre den Gemeinden (d. h. nicht zuletzt den Gemeinderäten selber) zu empfehlen, etwas systematischer nach optimalen Entlohnungsformen Ausschau zu halten, die auch in Zukunft geeignet sind, ein ausreichendes Rekrutierungsfeld gut geeigneter Bewerber(innen) zu sichern und im Lichte der anspruchsvollen Amtspflichten (wie auch im Vergleich mit anderen, z. B. legislativen Mandaten) als angemessen und gerecht empfunden werden.