

Sociology in Switzerland

Schweizer Gemeindestudien

Wer regiert unsere Gemeinden?

Eine Analyse kommunaler Exekutiven

Hans Geser

Januar 2010

Zusammenfassung

Die Titelfrage muss aufgrund der regionalen und kantonalen Besonderheiten einerseits und der vielgestaltigen demographischen und organisatorischen Verhältnisse in den Gemeinden andererseits eine sehr differenzierte Antwort finden. So kann man z. B. feststellen, dass niedrigere Berufsschichten im französischen Sprachraum sehr viel stärker vertreten sind als in den Exekutiven der deutschen und italienischen Schweiz, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Anteile akademisch Gebildeter und Teilzeitbeschäftigter zunimmt, und dass sich in stadtfernen Regionen mehr Vertreter jüngerer Altersgruppen als in Agglomerationsgemeinden finden. Überraschend gross sind allerdings auch die Gemeinsamkeiten, die über alle Verschiedenheiten der politischen Kultur und der sozio-ökonomischen Bedingungen hinweg erkennbar sind. In diesem Sinne zeigt sich zum Beispiel, dass die junge Generation (unter 35) überall nur minimal vertreten ist, dass der Anteil der Frauen nach wie vor (vor allem bei beim Präsidentsamt) deutlich niedriger liegt als in den Parlamenten, dass Selbständigerwerbende weit überproportional vertreten sind und die meisten bereits sehr lange (ca. 30% gar seit ihrer Geburt) in der jetzigen Gemeinde wohnen.

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Parteizugehörigkeiten und ideologische Orientierungen	3
3. Jüngere und ältere Amtsinhaber	7
4. Frauen und Männer	11
5. Unterschiedliche Bildungsniveaus.....	14
6. Hauptberufliche Erwerbstätigkeit	19
7. Selbständige und unselbständige Erwerbstätigkeiten	21
8. Berufliche Stellung in der Organisationshierarchie.....	26
9. „Geordnete Familienverhältnisse“	28
10. Wohndauer in der Gemeinde	30
11. In- und ausländische Herkunft	32
Literatur	36

Bibliographische Zitierung:

Geser Hans: Wer regiert unsere Gemeinden? Eine Analyse kommunaler Exekutiven. In: Sociology in Switzerland: Schweizer Gemeindestudien. Zürich, 2010. http://socio.ch/gem/t_hgeser14.pdf

1. Einleitung

Trotz mancher kürzlicher Fusionsprozesse ist die Schweiz (2009) nach wie vor durch eine extrem kleinräumige Struktur von etwa 2700 selbständigen Gemeinden geprägt, von denen jede dritte unter 500 und gut die Hälfte weniger als 1000 Einwohner zählen. Damit ist allein aus Kostengründen eine mit dem Bürokratieprinzip stark kontrastierende Form traditioneller „Milizverwaltung“ erhalten geblieben, die mit ihren weit über 100'000 Ämtern (in Behörden und Kommissionen) einem beachtlichen Teil der Bevölkerung Gelegenheit bietet, sich nebenberuflich nicht nur an legislativen, sondern auch an exekutiven Entscheidungen und konkreten Vollzugsaufgaben aktiv zu beteiligen. In Ihren Mittelpunkt steht in allen Gemeinden eine zentrale, mit sachlich generalisierten Kompetenzen ausgestattete Exekutivbehörde („Gemeinderat“, „Gemeindevorstand“, „municipalité“, „municipio“ etc.) deren Mitglieder neben rein politischen meist auch zahlreiche administrative Pflichten zu erfüllen haben: von der Art, wie sie auf Kantons- und Bundesebene dem Verwaltungspersonal zugewiesen sind.

Während für Kantons und Bundesbehörden meist auf Kandidaten mit reichen politischen Vorerfahrungen (nicht zuletzt auf kommunaler Ebene) zurückgreifen können, sind die Gemeinden selber in der Regel auf Neulinge angewiesen, die noch nie ein öffentliches Amt innehatten. Als unterste Ebene gehört es zu den zentralen Funktionen der Gemeinden, Nachwuchskräften ein breites Feld für primäre politische Sozialisation anzubieten, wo sie ihre Neigung und Eignung zur Politik mit relativ wenig Kosten und Risiko austesten können.

Dementsprechend darf damit gerechnet werden, dass in die kommunalen Exekutiven relativ breite, keineswegs nur zur „politischen Elite“ zählende Bevölkerungskreise einbezogen sind – mit der Folge, dass in der Bevölkerung verbreitete Werthaltungen und Präferenzen sich unmittelbarer als auf Kantons- und Bundesebene im konkreten politischen Handeln zur Geltung kommen.

Andererseits ist aber dennoch wie in allen politischen Gemeinwesen damit zu rechnen, dass die Zusammensetzung der Exekutiven keineswegs ein getreuliches Spiegelbild der Gesamtbevölkerung darstellt, weil die verschiedenen demographischen Gruppen aus verschiedenen Gründen sehr unterschiedlich geneigt und befähigt sind, derartige Ämter zu besetzen.

Auf der „Nachfrageseite“ ergeben sich solche Einseitigkeiten dadurch, dass aufgrund der hohen objektiven Anforderungen des Amtes ein begrenzter Kreis von Bürger(innen) als beispielsweise für Parlamentsmandate für eine Wahl in Frage kommt. So müssen Exekutivmitglieder im Durchschnitt mindestens acht bis zehn Arbeitsstunden aufwenden und ihren zeitlichen Einsatz flexibel an zum Teil überaus unregelmässige Arbeitsbelastungen anpassen können. Zudem werden von ihnen infolge des geringen Ausbaus der Berufsverwaltung oft vielerlei sachbezogene Qualifikationen (z. B. in Sozial-, Finanz- oder Baufragen) erwartet, die auf Kantons- und Bundesebene von Spezialbeamten bereitgestellt werden. Und schliesslich müssen sie in der Lage sein, Verwaltungseinheiten und öffentliche Einrichtungen zu führen, sowie eigenverantwortliche Entscheidungen zu fällen und gegenüber einer zunehmend kritischeren Öffentlichkeit zu vertreten.

„Angebotsseitig“ ergeben sich die Einseitigkeiten dadurch, dass Bürger(innen) ja nach ihrer persönlichen Lebenssituation und Zukunftsperspektive unterschiedlich geneigt sind, ein kommunales Exekutivamt zu übernehmen. Gemäss internationaler Forschung besteht die grösste Teilnahmebereitschaft an kommunalen Angelegenheiten bei jenen Männern mittleren Alters, die – z. B. durch Hausbesitz – stabil in der jetzigen Wohngemeinde verankert sind und dank ihrer schulpflichtigen Kinder auch objektive Gründe haben, an lokalen Angelegenheiten aktiv Anteil zu nehmen (Alford/Scoble 1968). Erheblich geringer ist sie einerseits bei jüngeren, räumlich stark mobilen Personen, die erst kürzlich zugezogen sind (Kasar-

da/Janowitz 1974), und andererseits bei Angehörigen hoher sozialer Schichten, die sich beruflich wie auch politisch mehr an überlokalen Ebenen orientieren (Alford/Lee 1969; Richardson 1973; Goel 1980:109ff. (In den Städten mögen höher Gebildete allerdings stärker vertreten sein als in kleineren Gemeinden, weil sie hinsichtlich Macht und Reputation attraktivere Exekutivämter zu vergeben haben, und weil der Umgang mit professionellen Beamten ein höheres Bildungsniveau erfordert.)

Während in Kleingemeinden, wo man oft um jeden Amtswilligen froh ist, eindeutig „angebotsorientierte“ Auswahlkriterien dominieren, besteht in grösseren Gemeinden und Städten mehr Spielraum für eine nachfragegesteuerte Rekrutierung, die sich bis heute weitgehend unter Kontrolle der politischen Parteien vollzieht.

Die im Folgenden dargestellten empirischen Ergebnisse geben zum erstenmal Aufschluss über die personelle Zusammensetzung kommunaler Exekutiven, sowie über einige der hauptsächlichen Determinanten (Kanton, Sprachraum, Gemeindegrösse, Parteirichtung u. a.), die auf die unterschiedliche Beteiligungsraten verschiedener Bevölkerungssegmente einen kausalen Einfluss haben.

Die Befunde stützen sich auf eine im Winter 2008/09 durchgeführte schriftliche Befragung, in die alle (ca. 15500) Mitglieder kommunaler Exekutiven in den ca. 2700 Gemeinden aller drei Sprachregionen einbezogen worden sind. Da überraschenderweise mehr als die Hälfte aller Angefragten (8011) den Fragebogen ausgefüllt zurückgesandt haben, bestehen hinreichende Möglichkeiten, um einerseits zuverlässig auf das gesamte Universum hochzurechnen, und um andererseits mittels multivariater Analysen verschiedene Kausalfaktoren zu isolieren und den partikulären Verhältnissen in den verschiedenen Kantonen und Regionen Rechnung zu tragen.

2. Parteizugehörigkeiten und ideologische Orientierungen

Angesichts der grossen Zahl benötigter Amtsträger ist es unvermeidlich, dass diese sich aus breiten Bevölkerungsschichten rekrutiert werden müssen und dementsprechend auch ein breites Spektrum parteipolitischer und ideologischer Positionen vertreten. Wie in andern Ländern ist aber auch im Falle der Schweiz nicht damit zu rechnen, dass politische Parteien bei der Besetzung kommunaler Ämter eine ähnlich grosse Rolle wie auf überlokalen Ebenen spielen, denn

- in vielen (vor allem kleineren) Gemeinden sind die Parteien organisatorisch gar nicht präsent;
- da nur wenige Bürger(innen) zur Amtsübernahme motiviert sind, würde eine Beschränkung auf Parteimitglieder zu einer allzu weitgehenden Einengung des Rekrutierungsfeldes führen;
- kommunale Angelegenheiten werden oft als derart „unpolitisch“ empfunden, dass Parteizugehörigkeiten und ideologische Gesinnungen oft keine wesentliche Bedeutung haben werden (Geser 2003).

Hinzu kommt, dass es bei Exekutivmandaten im Unterschied zu Parlamentssitzen nicht primär darum geht, politische Gesinnung auszudrücken, sondern Qualifikationen (z. B. beruflicher Art) einzubringen, wie sie für die Führung der Verwaltung, die Erarbeitung sachlich kompetenter Entscheidungen und wirksame Beziehungen zur Öffentlichkeit von Bedeutung sind.

Andererseits sind Schweizer Gemeinden staatsrechtlich und institutionell durchaus als politische Gemeinwesen konstituiert und mit vielerlei weitreichenden Kompetenzen (z. B. zur Festlegung des Einkommenssteuersatzes oder der Ortsplanung) ausgestattet, die autoritative, in das Leben der Bürger eingreifende Entscheidungen erfordern und deshalb Stoff für echt politische Auseinandersetzungen bieten

(vgl. Geser 1999). Dementsprechend haben die politischen Parteien vor allem seit den 70er Jahren ein immer dichteres Netz von lokalen Sektionen gewoben, das 1990 ca. 5000 formal organisierte Ortsgruppierungen umfasste (Ladner 1991). Allerdings gibt es vielerlei Hinweise, dass dieses Netzwerk überdehnt worden und seither aufgrund sinkender Teilnehmerzahlen in Erosion begriffen ist – mit der Folge, dass die Parteien die Kontrolle über die Rekrutierung der Exekutive vor allem in den kleineren Gemeinden zunehmend verlieren (vgl. Ladner 2003; Geser 2004a/2004b). Davon abgesehen bleibt die Reichweite der Parteipolitik dadurch beschränkt, dass – zumindest in kleineren Kommunen – höchstens die zwei oder drei wählerstärksten Parteien eine genügend stabile Mitgliederbasis für eine Parteisektion aufweisen – so dass die kleineren Parteien nur in den Städten in der Lage sind, eigene Kandidaten zu portieren und mit eigenen Mitteln Wahlkampagnen zu führen.

Ein Blick auf die Gesamtheit aller Gemeinden zeigt, dass ca. 40% aller Exekutivmitglieder keiner politischen Gruppierung angehören, während sich die übrigen vorwiegend in den vier landesweit tätigen Parteien, die auch in der nationalen Regierung (Bundesrat) vertreten sind, konzentrieren (Tab. 2.1).

Tabelle 2.1: Parteizugehörigkeiten der Exekutivmitglieder: nach Gemeindegrösse (absolute Zahlen und Prozentwerte in Klammern)

Alter	Einwohnerzahl der Gemeinden								Total
	-500	501-1000	1--2000	2--5000	5--10000	10--20000	20--35000	35001+	
FDP	100 (6.3)	152 (10.8)	306 (19.0)	477 (25.0)	226 (30.2)	121 (29.8)	12 (19.1)	10 (20.0)	1404 (18.2)
CVP/CSP	79 (5.0)	123 (8.7)	269 (16.7)	306 (16.7)	149 (19.9)	67 (16.5)	13 (20.6)	6 (12.0)	1012 (13.1)
SVP	55 (3.5)	110 (7.8)	179 (11.1)	294 (16.0)	107 (14.3)	54 (13.3)	8 (12.7)	2 (4.0)	809 (10.5)
SP	34 (2.2)	53 (3.8)	127 (7.9)	238 (13.0)	141 (18.9)	93 (22.9)	18 (28.6)	20 (40.0)	724 (9.4)
GP/GLP	4 (.3)	1 (.1)	12 (.7)	13 (.7)	11 (1.5)	7 (1.7)	3 (4.8)	8 (16.0)	59 (.8)
EVP	1 (.1)	3 (.2)	4 (.2)	15 (.8)	10 (1.3)	9 (2.2)	4 (6.3)	1 (2.0)	47 (.6)
Andere Parteien	23 (1.5)	36 (2.6)	58 (3.6)	69 (3.8)	23 (3.1)	10 (2.5)	4 (6.3)	2 (4.0)	225 (2.9)
Lokale Gruppen	29 (1.9)	66 (4.7)	105 (6.5)	113 (6.2)	37 (4.9)	19 (4.7)	0 (0)	1 (2.0)	370 (4.8)
Parteilose	1251 (79.4)	863 (61.3)	553 (34.3)	308 (16.8)	44 (5.9)	26 (6.4)	1 (1.6)	0 (0)	3046 (39.6)
Total	1576 (100)	1407 (100)	1613 (100)	1833 (100)	748 (100)	406 (100)	63 (100)	50 (100)	7696 (100)

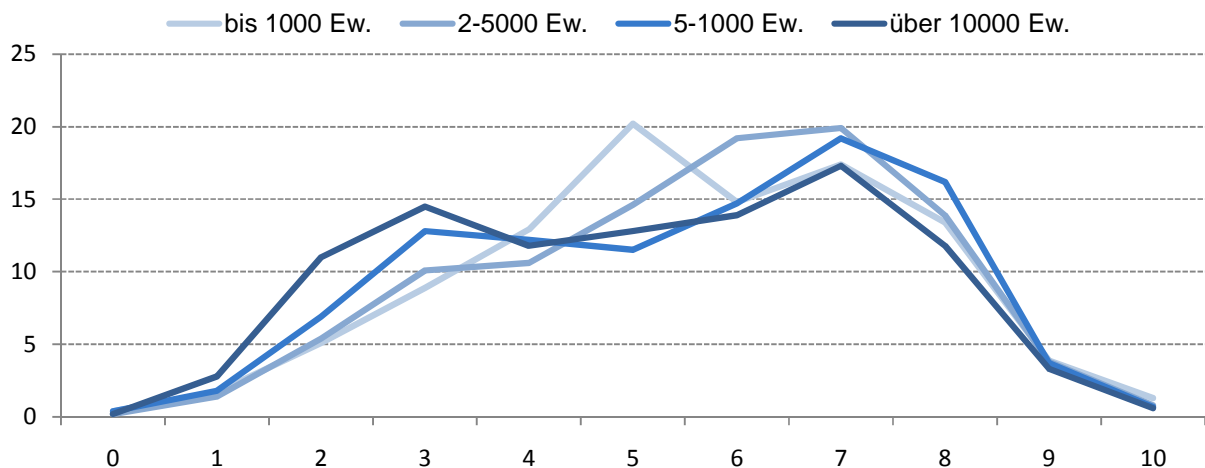
Mit Abstand an der Spitze steht die FDP, der es offensichtlich bisher gelungen ist, auf kommunaler Ebene einen grösseren Machtanteil zu behalten als ihrem Gesamtstimmenanteil in der Bevölkerung (sowie ihrer

Vertretungen in den überlokalen Parlamenten) entspricht. Spiegelbildlich dazu liegt der Anteil der SVP (mit gut 10% demjenigen der SP vergleichbar) beträchtlich unterhalb dem Wert, der angesichts ihrer neueren Wahlerfolge erwartet werden müsste. Tatsächlich muss die damit verbundene politische Macht als noch geringer eingestuft werden, wenn man bedenkt, dass sich die Mehrzahl ihrer Sitze – im Gegensatz zur stadtbezogenen Sozialdemokratie – in kleineren Gemeinden befinden.

Infinitesimal gering sind die Anteile aller kleineren Parteien, die erwartungsgemäss erst oberhalb von 20 000 Ew. erhöhte Chancen erhalten, an der kommunalen Exekutivarbeit wesentlich zu partizipieren. Tatsächlich kann man feststellen, dass die kommunalen Exekutivwahlen oberhalb dieser Grössenschwelle praktisch vollständig von den überlokalen Parteien kontrolliert werden, indem sowohl die Parteilosen wie auch die Vertreter rein lokaler Gruppierungen (Gemeindeforen, Wählervereine etc.) fast vollkommen verschwinden. So ergibt sich insgesamt der Eindruck, dass sich auf Gemeindeebene bisher eine eher traditionelle Parteienstruktur konserviert hat, in der neuere Entwicklungen (wie z. B. der Abwärtstrend der FDP und der Aufschwung der SVP und der Grünen) bisher wenig Ausdruck gefunden haben. Rückgrat dieser Struktur bilden zweifellos die FDP und die CVP, die in Gemeinden aller Grössen Kategorien beachtlich stark sind und in mittelgrossen Gemeinden (zwischen 5000 und 10000 Ew.) zusammen gar die über 50% aller Sitze innehaben.

Natürlich ist damit zu rechnen, dass der breiten Streuung über das Parteienspektrum auch eine analoge Dispersion auf dem ideologischen Links-Rechts-Kontinuum entspricht. Tatsächlich haben sich immerhin 92% aller Befragten bereit erklärt, ihre ideologische Position durch einen Skalenwert auf der von 0 bis 10 reichenden LR-Achse zu charakterisieren, und über 80% von ihnen haben sich dabei für eine dezidiert linke oder rechte Einordnung (anstelle der unverbindlichen Mitteplatzierung auf Skalenwert 5) entschieden.

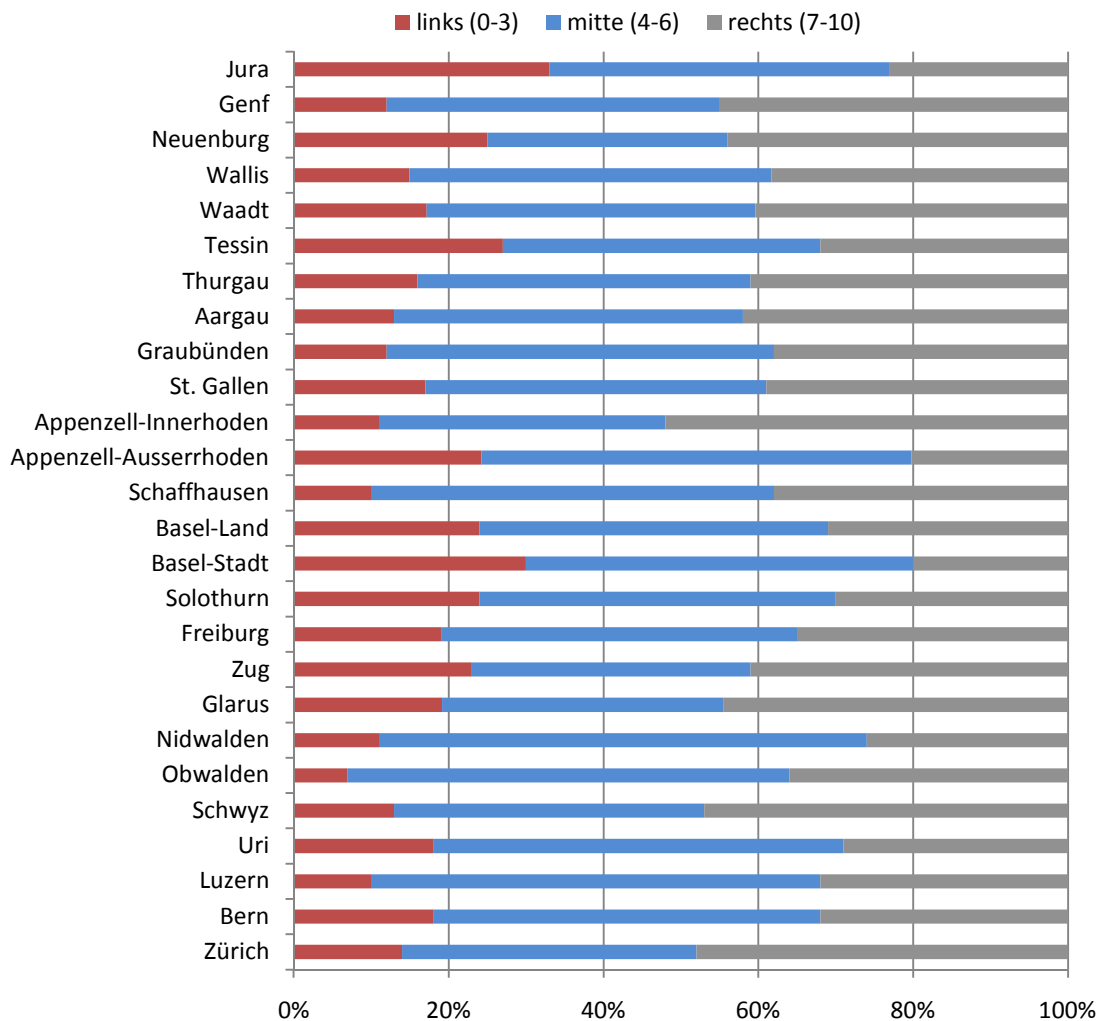
Figur 2.1: Häufigkeitsverteilung der Exekutivmitglieder auf der Links-Rechts-Achse: nach Gemeindegrösse



Figur 1.1 zeigt, wie sich die Häufigkeitsverteilungen je nach Grössen-kategorie der Gemeinden voneinander unterscheiden. Nur in den kleinsten Gemeinden besteht eine annähernde unimodale Normalverteilung (mit Modalwert 5), wie sie auch dem aus allgemeinen Bevölkerungsumfragen bekannten Muster entspricht. Mit zunehmender Gemeindegrösse tritt hingegen immer deutlich eine bimodale Verteilung hervor: mit einer (niedrigeren) moderat linken Kulmination bei Werten 3-4 und einem (leicht höheren) moderat-rechten Maximum bei Werten 6-7. Während mittelgrosse Gemeinden eine besonders ausgeprägte Rechtslastigkeit zeigen, haben die Städte einen höheren Anteil linksstehender mandatsträger und

besitzen deshalb den höchsten Grad an ideologischer Polarisierung. Unabhängig von Stadt und Land bestehen erhebliche ideologische Unterschiede zwischen den Kantonen: Divergenzen, die wohl eher auf historisch-kulturelle als sozio-ökonomische Faktoren zurückzuführen sind und sich deshalb einer analytischen Erfassung entziehen (Figur 2.2).

Figur 2.2: Häufigkeitsverteilung der Exekutivmitglieder auf der Links-Rechts-Achse: nach Kantonen



So erstaunt beispielsweise, dass derart unterschiedliche Kantone wie Zürich, Schwyz, Glarus, Appenzell-Innerhoden und Genf einen überdurchschnittlich hohen Anteil rechtsstehender Mandatsträger besitzen. Sie kontrastieren mit den Kantonen Basel-Stadt, Jura, Tessin und Appenzell-Ausserhoden, in denen sich hohe Linksanteile mit geringen Prozentsätzen rechts von der Mitte verbinden; mit den hoch polarisierten Kantonen Neuenburg und Zug, wo sich am wenigsten Befragte in der Skalenmitte verorten; sowie mit Luzern und Nidwalden, wo – im diametralen Gegensatz dazu - die meisten Amtsinhaber Mittepositionen innehaben. Die geringen Linksanteile in Kantonen wie Zürich, Aargau, Nidwalden, Genf deuten darauf hin, dass sich die in den grösseren Städten feststellbare Linksdrift keineswegs auch auf die unmittelbar benachbarten Agglomerationsgemeinden erstreckt; und die Kontraste zwischen Tessin/Jura einerseits und Nidwalden/Appenzell-Innerhoden andererseits weisen darauf hin, dass sich ein hoher Katholiken-

anteil je nach historischen Gegebenheiten sowohl mit prononciert linken wie ausgeprägt konservativen Einstellungen verbindet.

3. Jüngere und ältere Amtsinhaber

Wie einleitend erwähnt, sind Gemeinden sehr viel weitgehender als die Kantone und der Bund bei der Besetzung ihrer zahlreichen Ämter auf breite Kreise von Personen angewiesen, die nie zuvor ein politisches Mandat innehatten und – vielleicht abgesehen von Vereinstätigkeiten – keine Erfahrungen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitbringen.

So liegt die Hypothese nahe, zumindest kleinere Gemeinden würden für junge Nachwuchskräfte gern als „Spielwiese“ benutzt, um ihre Neigung und Eignung zur Politik austesten und dabei primäre Politikerfahrungen zu gewinnen, die vielleicht später in überlokale Ämter eingebracht werden können.

Allerdings gibt es gewichtige Argumente, die gegen eine derartige Vermutung sprechen:

- 1) Das Interesse an kommunaler Politik pflegt sich gemäss vielen empirischen Befunden erst in den mittleren Jahren einzustellen, wo sich Bürger(innen) stabil in einer Gemeinde verankert haben und z. B. durch Immobilienbesitz oder schulpflichtige Kinder in kommunale Belange eingebunden sind. Allein der Wohnsitzzwang reduziert das Rekrutierungsfeld auf Personen, die ihre „Wanderjahre“ hinter sich haben und einigermaßen sicher sind, zumindest während der nächsten Legislaturperiode am Ort zu verbleiben.
- 2) Insofern den meisten Gemeinden eine gut ausgebaute Verwaltung fehlt, müssen sie von ihren Mandatsträgern vielerlei Sachkenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen verlangen, die z. B. auf Kantons-ebene von den Berufsbeamten bereitgestellt werden. Stärker als die administrativ gut dotierten Städte sind deshalb wohl die kleineren Gemeinden deshalb auf besonders erfahrene, von ihrem angestammten Beruf her hinreichend qualifizierte Kräfte angewiesen – also jene, die es besonders schwer haben, in ihrer kleinen Einwohnerschaft regelmässig entsprechend geeignete Kandidaten zu finden.

Hinzu kommt, dass junge und jüngste Nachwuchskräfte meist zuerst in beratende Spezialkommissionen (bzw. in die Gemeindeexekutive) Einsitz nehmen, bevor sie allenfalls dann ein Exekutivmandat erringen. Vor allem grössere Gemeinden und Städte können dank ihres gut ausgebauten Kommissionswesens und ihrer parlamentarischen Verfasstheit auf ein beträchtliches Reservoir bereits „bewährter“ Kandidaten zurückgreifen: mit der Folge, dass die meisten Exekutivmitglieder bereits eine längere lokale Ämterlaufbahn hinter sich haben.

Tabelle 3.1: Aktuelles Durchschnittsalter der Exekutivmitglieder: nach Funktion in der Exekutive und Gemeindegrösse

	Einwohnerzahl der Gemeinde								Total	N =
	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10--20000	20--50000	50001+		
Präsidium	53	53	54	56	56	57	54	58	54	1578
Finanzen	51	52	52	54	53	55	56	56	53	1371
Bauwesen	49	51	51	52	53	55	51	54	51	1481
Werke	50	51	51	51	52	53	47	55	51	555
Sicherheit	50	50	50	51	52	54	50	51	51	810
Gesundheit	50	49	51	51	52	55	47	--	51	125
Bildung	47	47	49	51	50	50	54	55	49	814
Soziales	50	51	51	52	52	54	52	56	51	1545

Selbst im Lichte all dieser Erwägungen überrascht aber, dass Exekutivmitglieder im Mittel aller Gemein-

den nicht weniger als 52 Jahre (und Finanzchefs 53 und Gemeindepräsidenten gar 54) Jahre alt sind und nur die Vorsteher des Bildungsressorts die 50 noch nicht überschritten haben.

In allen Ressorts ausser dem Gesundheits- und Sicherheitswesen nimmt das mittlere Lebensalter mit wachsender Gemeindegrösse um mindestens fünf Jahre zu (Tab 3.1).

Eine Aufgliederung nach Altersgruppen (Tab 3.2) macht deutlich, dass nur im Gesamtdurchschnitt gut vier Prozent der „jungen Generation“ (unter 35) zugerechnet werden können, ein Drittel hingegen bereits die Schwelle von 55 (und fast sechs Prozent gar das Pensionsalter 65 bereits überschritten haben). Die weitaus jüngsten Exekutiven findet man bei den Kleinstgemeinden unter 500 Einwohnern, wo immerhin 36% die 45 noch nicht überschritten haben, die weitaus Betagtesten in den Grosstädten mit über 50000 Ew. wo sich 93% aller Mandatsträger oberhalb dieses mittleren Lebensalters befinden.

Tabelle 3.2: Aktuelle Verteilung der Exekutivmitglieder auf verschiedene Altersgruppen : nach Gemeindegrösse (Prozentwerte)

	Einwohnerzahl der Gemeinde								Total	N =
	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10--20000	20--50000	50001+		
-34	7	6	4	4	4	3	2	0	4	359
35-44	29	26	24	20	16	15	15	7	23	1610
45-54	36	39	43	41	43	37	43	38	40	3138
55-64	21	23	24	30	32	38	35	55	27	2076
65+	7	6	5	5	5	8	5	0	6	447

Damit erhärtet sich die Vermutung, dass Exekutivmitglieder in städtischen Gemeinden wohl längere Karrierewege (in Parlamenten und Kommissionen) zurückzulegen haben - oder dass es bevölkerungsreicheren Kommunen besser gelingt, beruflich hinreichend qualifizierte und erfahrene Bewerber zu finden.

Bei genauerer Aufschlüsselung der Alterszugehörigkeit wird deutlich, dass bei beiden Geschlechtern praktisch dieselben Verhältnisse bestehen – ausser dass ganz junge Frauen (unter 24) vollkommen fehlen. Bei beiden Kategorien sind 95.5% aller Exekutivmitglieder über 35 Jahre alt, und nur gut 1% (!) haben die Schwelle 30 noch nicht überschritten (Tab 3.3).

Tabelle 3.3: Häufigkeit von Exekutivmitgliedern im Alter zwischen 20 und 25: nach Geschlecht

	Alter																Total	%
	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35		
Frauen	0	0	0	0	3	1	1	3	3	6	5	9	9	8	16	17	81	4.5%
Männer	1	0	3	2	1	6	8	10	13	18	18	21	29	43	44	57	274	4.5%
Total	1	0	3	2	4	7	9	13	16	24	23	30	38	51	60	74	355	4.5%

Unabhängig von der Gemeindegrösse scheint aber auch eine stadtnahe Agglomerationslage die Chancen jüngerer Nachwuchskräfte zu verringern. Zumindest in Gemeinden unterhalb von 10000 Ew. ist der Anteil der unter 40-jährigen fast doppelt so hoch, wenn sich die Kommune weit weg von der nächsten Grosstadt (mit über 100 000 Ew.) befindet (Tab. 3.4). Möglicherweise gibt es im ländlichen Raum ein grösseres Angebot von Personen, die – da sie in der Gemeinde geboren sind und keine Absichten zum Wegzug hegen – bereits in jüngeren Jahren disponiert sind, ein kommunales Exekutivamt zu übernehmen. Ebenso wäre allerdings denkbar, dass suburbane Gemeindebevölkerungen aufgrund ihrer höheren Qualitätsansprüche an die öffentliche Verwaltung eher dazu neigen, „gesetztere“ Bewerber(innen) mit umfangreichem Erfahrungshorizont vorzuziehen.

Tabelle 3.4 Prozent Exekutivmitglieder unter 40: nach Reisedistanz zur nächsten Grosstadt

Reisedistanz in Minuten	Gemeindegrösse								Total	N =
	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10--20000	20--50000	50001+		
-20	13	9	11	8	5	3	6	--	6.7	764
21-40	18	14	9	7	8	12	10	--	10.9	1622
41-75	18	13	9	10	12	7	12	--	12.1	2335
76-120	21	19	13	14	7	5	--	--	14.8	1431
über 120	19	18	20	16	11	12	--	--	18.1	1025
Sign (Chi2)	.620	.065	.000	.001	.210	.045	.882	--	.000	
N =	1396	1266	1514	1753	728	406	83	31		7177

Der Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Altersstruktur wird zum Teil dadurch verwischt, dass Kleingemeinden auch kleinere Exekutiven haben – und dadurch bestrebt sind, zumindest diese wenigen Sitze mit hinreichend erfahrener Personal zu besetzen. Bei einer Kontrolle der Exekutivgrösse zeigt sich deutlich, dass

- bei umfangreicheren Gremien eine höhere Bereitschaft besteht, auch die jüngere Generation adäquat einzubeziehen,
- der negative Zusammenhang mit der Gemeindegrösse schärfer hervortritt, wenn man Gemeinden mit gleich grosser Exekutive miteinander vergleicht (Tab 3.5).

Eine bedeutsame Ausnahme bilden allerdings die sehr grossen Exekutivgremien (mit 11 oder mehr Mitgliedern), denen in grösseren Gemeinden offenbar vermehrt die Funktion zukommt, auch die jüngere Generation angemessen zu repräsentieren.

Tabelle 3.5: Prozent Exekutivmitglieder unter 40: nach Grösse der Gemeindeexekutive

	Einwohnerzahl der Gemeinde							Total	Sign. (Chi2)	N =
	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10--20000	Über 20000			
3	13	4	0	5	18	4	--	11	.161	172
5	19	13	11	9	8	2	8	14	.000	3788
7	18	17	12	10	6	5	0	12	.000	2526
9	--	23	13	13	10	6	0	11	.030	763
11+	--	--	15	17	23	27	--	19	.373	244
Sign (Chi2)	.434	.046	.688	.044	.001	.000	.030	.001		
N =	1607	1446	1644	1849	753	408	114			7821

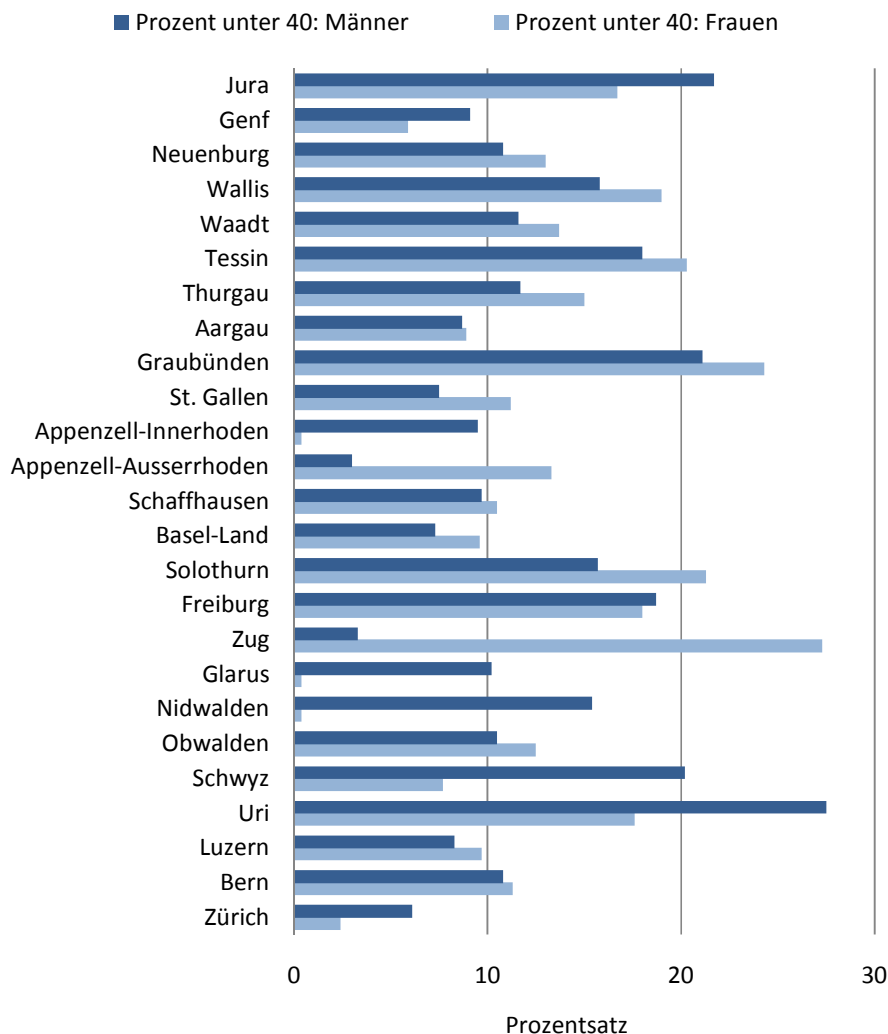
Das hohe Durchschnittsalter urbaner und suburbaner Exekutivmitglieder ist vor allem deshalb erstaunlich, weil sich unter ihnen besonders viele Personen mit höheren Berufsdiplomen und akademischen Abschlüssen befinden. Diese nämlich haben die Tendenz, früher als weniger Gebildete ein kommunales Amt zu übernehmen: sei es, weil sie bereits durch ihre formale Bildung (z. B. als Juristen) mit vielen erforderlichen Amtsqualifikationen ausgestattet sind, sei es, dass sie aufgrund ihres Prestiges über erhöhte Wahlchancen verfügen (Tab 3.6). Auch diese Einflüsse des Bildungsniveaus haben die Wirkung, den Kausalzusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Altersstruktur etwas zu maskieren, weil grössere Kommunen häufiger hoch gebildete Kandidaten portieren. Dementsprechend tritt dieser Zusammenhang um so deutlicher hervor, wenn man Amtsträger, die dasselbe Bildungsniveau haben, über die Gemeindegrössenklassen hinweg vergleicht.

All die genannten Kausalfaktoren tragen dazu bei, die ganz erheblichen Unterschiede zwischen den Kantonen zu erklären, wie sie in Figur 3.1 (für Männer und Frauen getrennt) sichtbar werden.

Tabelle3. 6: Prozent Exekutivmitglieder unter 40: nach Bildungsniveau

	Einwohnerzahl der Gemeinde							Sign. (Chi2)	N =
	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10--20000	über 20000		
Berufslehre	16	12	9	8	5	3	7	.000	2764
Höheres Diplom	19	15	11	11	6	5	6	.000	2486
Universität	19	19	16	12	12	9	2	.000	2295
Sign (Chi2)	.154	.010	.002	.053	.003	.050	.190		
N =	1606	1229	1643	1843	751	406	106		

Figur 3.1: Durchschnittlicher Prozentanteil Frauen und Männer, die unter 40 Jahre alt sind: nach Kantonen

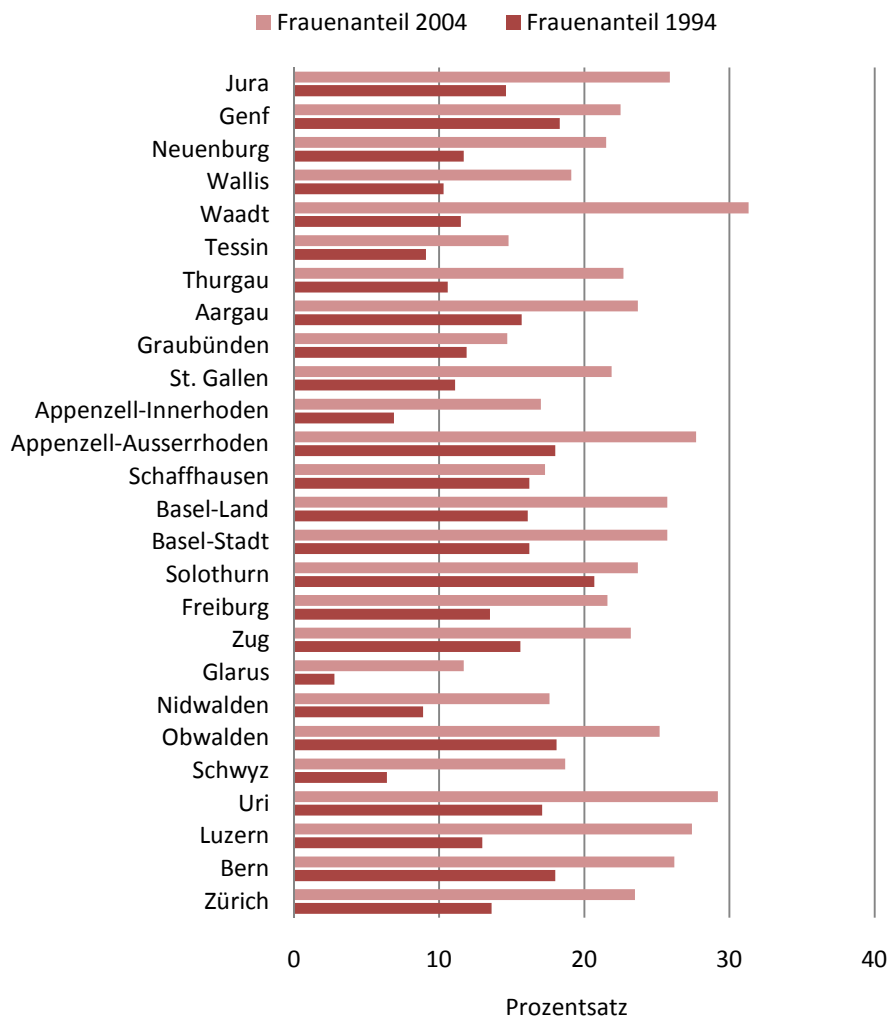


Bemerkenswert ist insbesondere das Ausmass, in dem die Gemeinden sehr moderner, stadtbezogener Kantone wie Zürich, Genf, Aargau oder Basel-Land auf den Einbezug der jüngeren Alterkohorten verzichten – im Kontrast zu den ländlichen Regionen der Kantone Jura, Tessin, Graubünden und Uri, wo Nachwuchskräfte beider Geschlechter bessere kommunalpolitische Zugangschancen finden.

4. Frauen und Männer

Bekanntlich hat sich die Integration der Frauen in die Politik in der Schweiz erst allmählich nach Gewährung des Stimmrechts (1971) vollzogen. Während sie in den meisten Parlamenten erstaunlich schnell im Durchschnitt mehr als 30% der Mandate erobert haben, sind die Exekutiven (auf Kantons wie auf Gemeindeebene) bisher stärker in Männerhand verblieben. So war noch 1994 in 60 Prozent aller Gemeinderäte keine einzige Frau zu finden; dieser Prozentanteil hat sich bis 1994 auf rund 40% und 2004 auf ca. 19% verringert. Dementsprechend ist der durchschnittliche Frauenanteil in diesen Gremien innerhalb dieses Zeitabschnitts von 13% auf über 23% gestiegen.

Figur 4.1: Durchschnittlicher Prozentanteil Frauen in der kommunalen Exekutiven 1994 und 2004: : nach Kantonen



Ein Vergleich der Kantone zeigt deutlich, dass sich dieser Vormarsch der Frauen einerseits zwar auf alle Regionen und Sprachräume erstreckte, andererseits aber wenig an den gewaltigen Disparitäten geändert hat, wie sie zwischen traditionell männerdominierten Kantonen (Tessin, Graubünden und Glarus) und den erheblich frauenfreundlicheren Regionen (besonders Waadt, Uri, Luzern und Appenzell-Ausserrhoden) bestehen (Figur 4.1). Nur der Kanton Waadt hat sich allerdings jener „Schallgrenze“ von fast einem Drittel weiblicher Mandatsträger angenähert, der sich in den meisten (auch legislativen) politischen Gremien als schwer überwindbar erweist.

Die naheliegende Vermutung, dass die Gleichstellung der Frauen in den urbanen Gebieten schneller als in den ländlichen Gegenden stattfinden würde, wird bereits durch den Vergleich der Kantone weitgehend falsifiziert. Auch beim Vergleich verschiedener Gemeindegrössen zeigt sich, dass in den wenigen grössten Städten (mit über 100 000 Ew.) zwar ein überdurchschnittlicher Frauenanteil besteht, dass sich aber Mittelstädte, Kleinstädte, Landgemeinden und kleinste Bergdörfer zu beiden Zeitpunkten kaum voneinander unterscheiden (Tab. 4.1). Im Einklang damit ist auch das Wohlstandsniveau der Gemeinde (das am jährlichen Bundessteueraufkommen pro Kopf angelesen werden kann) kaum von Belang (Tab 2). Erheblich deutlicher ist hingegen der Zusammenhang mit dem Prozentanteil höherer Bildungsschichten innerhalb der Gemeinde, der seit 1994 sogar deutlicher hervorgetreten ist (Tab. 3).

Tabelle 4.1: Durchschnittlicher Prozentanteil von Frauen in den kommunalen Exekutiven 1994 und 2004: nach Gemeindegrösse

	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10--25000	25000-100000	über 100000	Total	N =
Frauenanteil 1994	13.0	13.2	13.3	13.7	13.6	16.7	11.2	22.7	13.4	1942
Frauenanteil 2004	23.3	26.0	21.7	22.1	22.2	25.3	21.6	35.2	23.3	2162

Tabelle 4.2: Durchschnittlicher Prozentanteil von Frauen in den kommunalen Exekutiven 1994 und 2004: nach Bundessteueraufkommen pro Kopf (für natürliche Personen)

	Steueraufkommen pro Kopf (in Sfr.)			N =
	-400	401-700	701-	
Frauenanteil 1994	13.4	13.1	13.9	1941
Frauenanteil 2004	21.2	24.3	24.7	2145

Tabelle 4.3 : Durchschnittlicher Prozentanteil von Frauen in den kommunalen Exekutiven 1994 und 2004: nach Prozentanteil der Bevölkerung mit hoher Bildung (für natürliche Personen)

	Bevölkerung mit hoher (tertiärer) Bildung				N =
	bis 20%	20-25%	25-30%	über 30%	
Frauenanteil 1994	11.4	13.4	14.1	15.1	1942
Frauenanteil 2004	19.3	22.2	26.4	27.6	2146

Fast ebenso wenig wie durch die Einwohnerzahl wird der Frauenanteil durch die Zahl der in der Gemeinde organisierten und aktiven politischen Gruppierungen bestimmt. Insofern politische Parteien eine aktive Frauenförderung betreiben, wäre damit zu rechnen, dass sich der weibliche Anteil bei Anwesenheit derartiger Gruppen erheblich erhöht. Diese Vermutung bestätigt sich in schwacher Form für 1994, in keiner Weise aber für 2004, wo Kommunen ohne organisierte Ortsparteien die stärksten weiblichen Zuwächse erfahren haben und deshalb heute die höchsten Frauenquoten vorweisen können. Vor allem in mittleren Gemeinden mit drei bis vier Gruppierungen entsteht der Eindruck, als ob Lokalparteien dem politischen Aufstieg der Frauen eher hinderlich im Wege stehen (Tab 4.4).

Während diese aus den beiden Gemeindeumfragen von 1988 und 2004 bezogenen Ergebnisse nur über die proportionale Zusammensetzung der Exekutivgremien Aufschluss geben, ermöglicht die Gesamtbefragung der Exekutivmitglieder eine Beantwortung der Frage, welche Geschlechterproportionen bei verschiedenen Funktionsrollen innerhalb der Exekutive bestehen.

Tabelle 4.4: Durchschnittlicher Prozentanteil von Frauen in den kommunalen Exekutiven 1994 und 2004: nach Anzahl organisierter politischer Gruppierungen in der Gemeinde

	Zahl politischer Gruppierungen					N =
	0	1-2	3-4	5-6	7+	
Frauenanteil 1994	12.5	14.3	13.1	14.3	15.0	1910
Frauenanteil 2004	26.9	23.8	21.3	23.1	23.4	1514

Besondere Zutrittsschranken scheinen offensichtlich für das Gemeindepräsidium zu gelten, wo der Frauenanteil nur 14% beträgt und mit wachsender Gemeinde sogar etwas sinkt, während er bei den übrigen Mandatsträgern nur in grösseren Städten etwas steigt (Tab 4.5). Die Gründe dafür mögen darin liegen, dass die Männer eher von ihrem Beruf her über die zur Verwaltungsführung erforderlichen Organisations- und Führungsfähigkeiten (bzw. über die technischen Kenntnisse, wie sie für die Leitung des Bauwesens oder der Gemeindewerke wünschenswert sind), verfügen, oder dass Frauen weniger häufig in jene grösseren informellen Netzwerke eingebettet sind, die gerade auf kommunaler Ebene für eine erfolgreiche Kandidatur die Voraussetzung bilden. Die Aufgliederung nach Sprachregionen zeigt, dass in der deutschen und französischen Schweiz sehr ähnliche Verhältnisse bestehen, während sich das Tessin erwartungsgemäss durch einen nach wie vor äusserst geringen Frauenanteil profiliert.

Tabelle 4.5: Prozentsatz Frauen unter den Exekutivmitgliedern: nach Stellung in der Exekutive, Gemeindegrösse und Sprachregion

		Gemeindegrösse								Total	N
		-500	501-1000	1--2000	2--5000	5--10000	10--20000	20--50000	50001+		
Präsident	deutsch	13	17	15	15	18	8	18	0	15	1041
	franz.	19	15	16	13	5	17	14	--	16	349
	ital.	9	13	4	0	0	--	--	--	7	127
übrige Mitglieder	deutsch	22	28	28	27	27	27	30	43	27	4272
	franz.	26	24	23	22	23	24	26	--	24	1537
	ital.	15	9	12	14	11	--	--	--	13	448

Das allmähliche Vordringen der Frauen in den letzten Jahrzehnten müsste sich auch darin zeigen, dass in jüngeren Altersgruppen weibliche Mandatsträger immer stärker in den Vordergrund treten. Tatsächlich lässt sich in der Romandie und im Tessin ein derart linearer Trend erkennen, während im deutschen und italienischen Sprachraum die Frauenquote bei der jüngsten Generation wieder etwas sinkt. (Tab 4.6). Vielleicht wäre es voreilig, daraus auf ein erneut sinkendes politisches Interesse beim weiblichen Geschlecht zu schliessen, weil dieselben Zahlen auch dadurch zustande kommen könnten, dass sich Frauen in ihrem Lebenszyklus erst später zur Übernahme eines politischen Amtes entschliessen.

Beim Vergleich der politischen Gruppierungen wird sichtbar, dass bei allen drei bürgerlichen Parteien (vor allem in der SVP) ein unterdurchschnittlicher Frauenanteil besteht, während bei den Sozialdemokraten eine Quote von 30% erreicht wird, für die allerdings ausschliesslich die mittleren Geburtsjahrgänge (1951-1970) verantwortlich sind. Die Frage bleibt offen, inwiefern Frauen bei den grossen Rechts- und Mitteparteien eine gewisse Diskriminierung erfahren, oder ob sie freiwilliger lieber links (bzw. in Kleinparteien oder sogar ohne Parteibindung) politisieren. Tatsächlich ist der Anteil jüngerer Frauen bei den Parteilosen und den Vertreterinnen rein lokaler Gruppierungen, die keiner Partei angehören, überdurchschnittlich hoch.

Schliesslich wird das zähe Überleben traditioneller Rollenbilder darin deutlich, dass sich die wenigen Frauen ausserordentlich stark im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsressort konzentrieren, während die Bereiche der Finanzen, des Bauwesens, der technischen Gemeindewerke und der Sicherheit nach wie in fast neun von zehn Fällen einer männlichen Führung unterliegen, Allerdings scheinen sich die jüngeren Frauen vermehrt auch diesen „harten“ Vollzugsfeldern (mit auffälliger Ausnahme des Sicherheitswesens) zuzuwenden.

Zusammen mit dem wider Erwarten geringen Sitzanteil in den Städten und der sogar rückläufigen Vertretung in den meisten (auch linken) Parteien weist diese enge Spezialisierung auf wenige Ressorts darauf hin, dass der Vormarsch der Frauen in den Gemeindeexekutiven momentan stagniert, so dass auch in Zukunft nicht mit weiteren erheblichen Geschlechtsverschiebungen gerechnet werden kann.

Tabelle 4.6: Prozentsatz Frauen unter den Exekutivmitgliedern: nach Alter, Sprachregion, Parteizugehörigkeit und Ressort.

	Alter					alle	N
	65+	55-64	45-54	35-44	-34		
deutsch	11	22	27	25	22	24	5290
französisch	17	19	23	25	27	22	1510
italienisch	3	5	16	12	18	11	570
FDP	11	18	23	20	21	20	1388
CVP	5	14	24	25	21	21	785
SVP	3	15	17	15	13	15	794
SP	11	30	32	33	16	30	710
GP	--	42	32	8	17	25	59
EVP	--	20	65	25	33	40	47
Lokale Gruppen	8	17	26	27	27	25	359
Parteilos	15	21	28	28	27	25	2985
Präsident	11	12	17	16	17	14	1571
Finanzen	8	10	13	18	20	13	1364
Bau	5	9	11	12	11	10	1324
Werke	7	8	12	8	21	10	552
Sicherheit	0	15	15	14	7	13	808
Soziales	28	44	50	47	44	46	1537
Bildung	32	33	40	36	37	37	811
Gesundheit	--	44	48	39	33	43	125

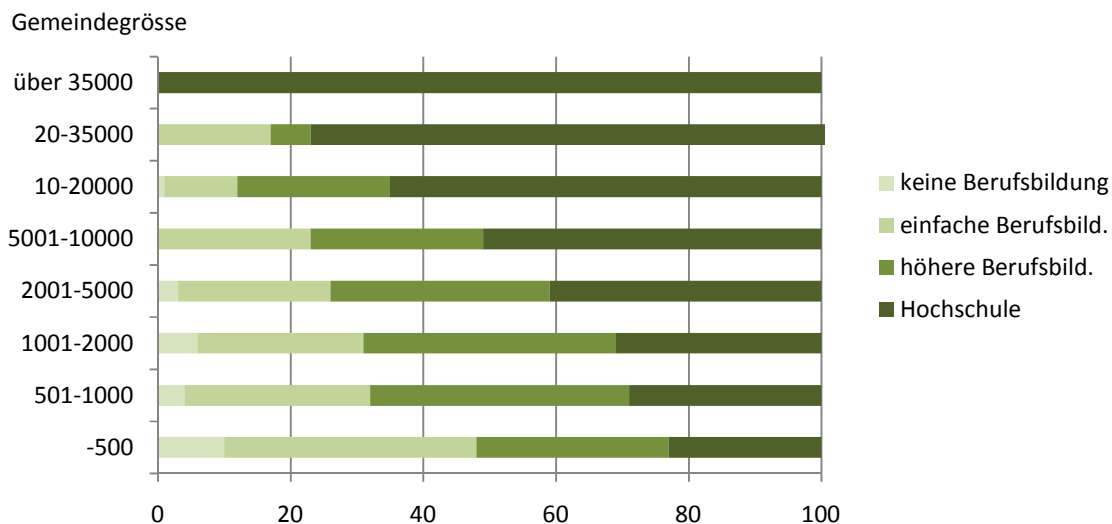
5. Unterschiedliche Bildungsniveaus

Obwohl die Ämter im Unterschied zum antiken Athen nicht per Los zugeteilt werden, ist die kommunale Milizverwaltung der Schweizer Gemeinden darauf angelegt, allen Bürger(innen) unabhängig von qualifikatorischen Voraussetzungen offen zu stehen, und ihre Legitimation durch einen breiten Einbezug auch niedrigerer Bildungs- und Einkommenschichten zu garantieren. Weitgehender als bei den Behörden der Kantone oder des Bundes ist deshalb damit zu rechnen, dass sie auch im Bildungsniveau die in der Gesamtbevölkerung herrschenden Verhältnisse widerspiegeln. Häufig genug muss vor allem in kleineren und wirtschaftlich traditionell strukturierten Gemeinden auf Kandidaten mit leichterem Schulsack zurückgegriffen werden, weil keine höher Gebildeten verfügbar sind, da diese meist in den Städten wohnen und/oder – wenn sie politisch aktiv sind – sich aufgrund ihrer Mobilität und professionellen Orientierung vorrangig für überlokale Angelegenheiten interessieren.

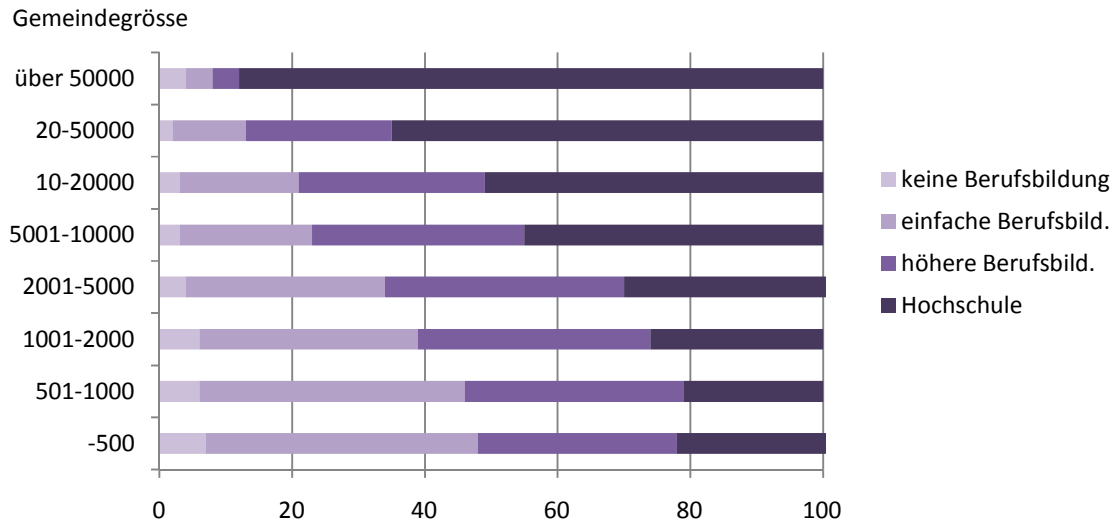
Andererseits sind Kommunalpolitiker mit höherer Ausbildung – wie viele andere Inhaber formaler Führungspositionen - sicher im Vorteil, wenn es z. B. darum geht, schwierige Texte zu lesen und komplexe Sachzusammenhänge zu verstehen, sich schriftlich adäquat auszudrücken, wirkungsvolle Referate zu halten oder um mit dem administrativen Personal optimal zu kommunizieren. Dieser Bildungsbedarf dürfte vor allem in den Städten anwachsen, wo es gilt, sich über komplexe Sachfragen und Entscheidungsvorgänge souveräne Kenntnisse zu verschaffen und mit zahlreich hoch gebildeten Beamten, professionellen Beratern, Verbandsfunktionen, Unternehmern und anderen hochrangigen Personen Umgang zu pflegen. Hinzu kommt natürlich der Prestigegehalt eines akademischen Titels, der vor allem in der Ausseninteraktion (z. B. mit Stellen des Kantons oder Bundes) eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat.

So erstaunt es nicht, dass in Kleingemeinden rund die Hälfte aller Mandatsinhaber höchstens über einen Lehrabschluss verfügt, während in mittleren Gemeinden Inhaber höherer Berufsdiplome und in den Städten (vor allem oberhalb von 20000 Ew.) durchwegs Personen mit akademischen Abschlusszeugnissen dominieren. Vor allem gilt dies für die Stadtpräsidenten, die in ganz überwiegendem Masse eine Universitäts- oder ETH-Ausbildung besitzen (Figuren 5.1 und 5.2).

Figur 5.1: Prozentanteile von Exekutivmitgliedern mit verschiedenen Bildungsniveaus: nach Gemeindegrösse (Gemeindepräsidenten)



Figur 5.2: Prozentanteile von Exekutivmitgliedern mit verschiedenen Bildungsniveaus: nach Gemeindegrösse (gewöhnliche Mitglieder)



Unabhängig von der Gemeindegrösse wird das Bildungsniveau im Exekutivrat ganz erheblich durch das kommunale „Angebot“ an gut gebildeten Bürgern und Bürgerinnen bestimmt, wie es sich im Prozentanteil der tertiär Gebildeten an der gesamten Gemeindebevölkerung widerspiegelt. Selbst in sehr kleinen Gemeinden verfügen ca. 40% aller Ratsmitglieder über Hochschulbildung, wenn über 8% der lokalen Einwohnerschaft auch ein derartiges höheres Bildungszeugnis besitzen (Tab. 5.1). Und in grösseren Kommunen kann der wachsende Bedarf nach akademisch gebildetem Führungspersonal offensichtlich nur unvollständig befriedigt werden, wenn weniger gebildete Bevölkerungsschichten zu weit über 90% dominieren.

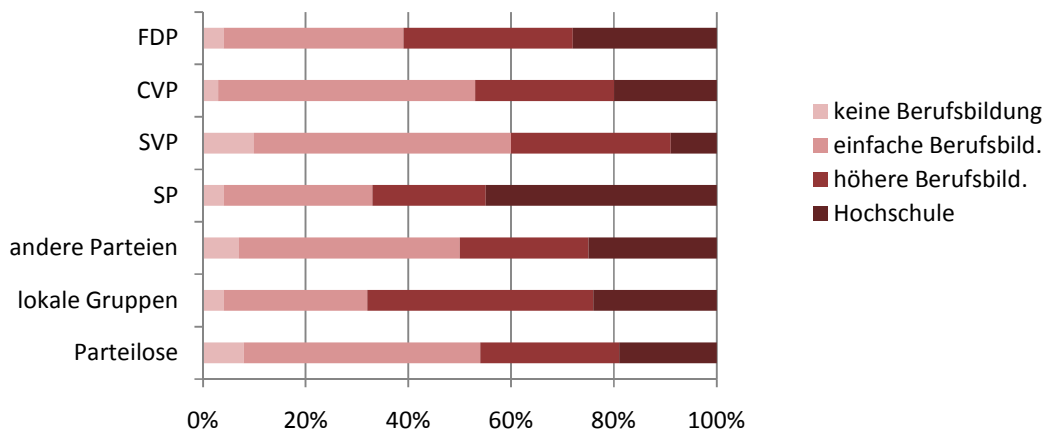
Tabelle 5.1: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit akademischem Bildungsabschluss: nach Prozent der Gemeindegewohner mit Hochschulbildung und Gemeindegrösse

Prozent der Bevölkerung Mit Hochschulbildung	Einwohnerzahl der Gemeinde			
	-1000	1001-2000	2001-5000	Über 5000
< 2%	16	16	20	33
2-4%	20	23	31	41
4-6%	25	36	39	54
6-8%	30	50	42	59
über 8%	38	44	42	63
Total	22	27	33	51
N =	2330	1299	1434	1023

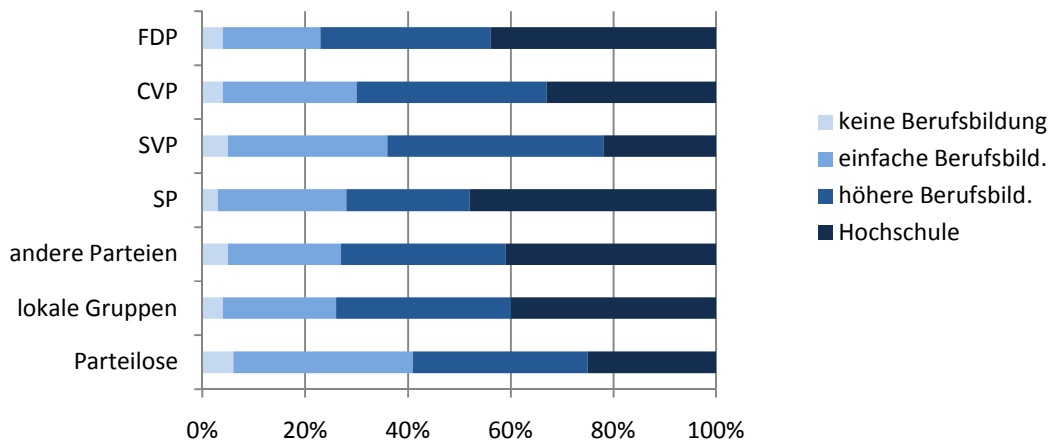
Es erstaunt nicht, dass die nach wie vor ländlich und gewerblich geprägte SVP die wenigsten Vertreter(innen) mit höheren Bildungszeugnissen stellt: im eklatanten Gegensatz zu den Sozialdemokraten, wo fast 50% aller Männer und Frauen (!) akademische Bildungsabschlüsse vorweisen können (Figur 5.3/5.4). Alle übrigen politischen Parteien besetzen eine mittlere Stellung und teilen die Gemeinsamkeit, dass fast doppelt so viele Frauen als Männer niedrigere (d.h. nicht über einen Berufslehreabschluss hinausreichende) Ausbildungsabschlüsse besitzen. Bei den rein lokalen Gruppen (ohne überkommunale Parteieinbin-

dung) sind demgegenüber Frauen mit höheren Diplombeschlüssen erstaunlich gut vertreten: im Gegensatz zu den Parteilosern, die sich bei beiden Geschlechtern nicht wesentlich von den Verhältnissen in der SVP unterscheiden.

Figur 5.3: Prozentanteile von Exekutivmitgliedern mit verschiedenen Bildungsniveaus: nach Parteizugehörigkeit: Frauen



Figur 5.4: Prozentanteile von Exekutivmitgliedern mit verschiedenen Bildungsniveaus: nach Parteizugehörigkeit: Männer



Eine Aufgliederung nach Sprachregionen zeigt, dass ausschliesslich im deutschen Sprachraum ein deutliches Bildungsgefälle zwischen Männern und Frauen besteht, und dass die Quote der Akademisierung im Tessin weit höher als in den übrigen beiden Landesteilen liegt. Letzteres mag wohl damit zusammenhängen, dass sich hier die Rekrutierung auf relativ engere, elitärere Bevölkerungssegmente (mit meist juristisch gebildeten Vertretern traditionsreicher Familien) beschränkt (Tab 5.2).

Tabelle 5.2 Prozentanteil der Exekutivmitglieder mit akademischem Studienabschluss: nach Sprachregion und Geschlecht

Bildungsniveau:	deutsch			französisch			italienisch		
	Frauen	Männer	N	Frauen	Männer	N	Frauen	Männer	N
Keine Ausbildung	6	4	240	8	6	123	4	5	27
Berufslehre	45	27	1625	36	33	628	26	22	122
Höhere Berufsschule	27	35	1715	31	31	583	33	35	190
Universität/ETH	22	33	1570	25	29	520	38	38	209

Bei einer Aufschlüsselung nach Ressorts wird deutlich, dass Vorsteher des Finanzwesens am häufigsten auch schon in Kleinstgemeinden über eine akademische Bildung verfügen, während Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit umgekehrt selbst in Städten noch häufig weniger gebildeten Ratsmitgliedern überantwortet werden. Generell überwiegt aber der Eindruck, dass sich der Vormarsch tertiär Gebildeter – der vor allem oberhalb von 5000 Einwohnern an Fahrt gewinnt - relativ gleichmässig auf alle Sachgebiete erstreckt. (Tab 5.3).

Tabelle 5.3 Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit akademischem Bildungsabschluss: nach Ressort und Gemeindegrösse

Ressort:	Einwohnerzahl der Gemeinde								Total	N
	-500	501-1000	1--2000	2--5000	5--10000	10--20000	20--50000	50001+		
Finanzen	26	33	35	43	55	55	63	--	37	1327
Bauwesen	21	23	25	32	46	48	68	--	29	1451
Werke	21	14	29	37	42	63	--	--	29	546
Sicherheit	20	11	24	24	39	46	56	--	24	786
Soziales	21	24	24	25	44	55	63	--	27	1483
Bildung	24	22	29	36	53	60	71	--	33	796
Gesundheit	31	0	12	21	37	35	--	--	24	119

Schliesslich bestätigt sich die Vermutung, dass sich die allgemeine Ausbreitung höherer Bildungsabschlüsse, die in der Gesamtgesellschaft während der vergangenen 40 Jahre stattgefunden hat, auch in einem entsprechenden Trend zur „Akademisierung“ kommunaler Exekutivgremien widerspiegelt.

Tabelle 5.4: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit akademischem Bildungsabschluss: nach Alter und Gemeindegrösse

Alter	Einwohnerzahl der Gemeinden								Total	N
	-500	501-1000	1--2000	2--5000	5--10000	10--20000	20--50000	50001+		
65+	15	23	30	34	46	50	--	--	29	432
55-64	24	24	25	33	41	49	62	88	31	1988
45-54	22	21	26	31	45	52	65	92	29	3033
35-44	23	21	28	32	50	64	83	--	29	1752
-34	21	42	46	48	83	82	--	--	43	334

So wächst der Prozentanteil universitär gebildeter Ratsmitglieder in der jüngsten Jahrgangskohorte vor allem in den grösseren Gemeinden ausserordentlich an, während zwischen den drei älteren Kohorten keine signifikanten Unterschiede bestehen. Nur Kleinstgemeinden (unterhalb von 1000 Ew.) scheinen von diesem Trend bisher kaum berührt (Tab 5.4).

Generell ist festzuhalten, dass selbst Kleinstgemeinden über eine im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich gebildetes Exekutivgremium verfügen und in grösseren Städten kaum mehr Mandatsträger zu finden sind, die nicht wenigstens einen über die Berufslehre hinausführenden höheren Diplomabschluss vorweisen können.

6. Hauptberufliche Erwerbstätigkeit

Von den rund 1500 kommunalen Exekutivmitgliedern sind schätzungsweise nur 320 vollamtlich und weitere 1300 teilzeitlich bei ihrer Gemeinde angestellt. Alle übrigen erfüllen ihre Amtspflichten nebenamtlich und sind formell völlig frei, auf welche Weise sie ihren materiellen Lebensunterhalt verdienen. Im Lichte des beträchtlichen Zeitaufwands mag es vor allem für Gemeindepräsidenten, aber auch für gewöhnliche Ratsmitglieder schwierig sein, das Mandat mit einer vollen beruflichen Erwerbstätigkeit (100% Stelle) zu vereinbaren; andererseits mag eine derartige Doppelbelastung für viele aber unvermeidlich sein, weil sie keine Möglichkeit haben, ihre Berufsarbeit auf ein Teilzeitpensum zu reduzieren.

Die Ergebnisse zeigen, dass selbst in Kleinstgemeinden mehr als ein Viertel aller Amtsträger keiner vollen Erwerbstätigkeit nachgeht, und dass diese Quote vor allem bei Präsidenten, die in Gemeinden mit mehr als 5000 Einw. amtieren (bei den übrigen Ratsmitgliedern hingegen erst oberhalb von 10000 Einw.) erheblich steigt. Die Zunahme bezieht sich allerdings nur auf Teilzeitanstellungen, während der Anteil völlig Erwerbsloser (zu denen jeweils ca. 6.7% Pensionierte gehören) auf demselben Niveau verbleibt (Tab 6.1).

Tabelle 6.1: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit verschiedenem Grad beruflicher Erwerbstätigkeit: nach Gemeindegrösse und Stellung in der Exekutive (nur nebenamtliche Amtsinhaber).

Erwerbs-Tätigkeit:		Einwohnerzahl der Gemeinden							Total	N
		-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10-20000	20-50000		
volle Stelle	Präsident	72	70	68	58	44	46	--	66	865
	Gewöhnl. Mitgl.	74	71	72	68	64	56	43	70	4029
Teilstelle	Präsident	15	18	19	25	39	43	--	21	273
	Gewöhnl. Mitgl.	17	20	19	22	26	32	50	21	1210
Keine Stelle	Präsident	13	13	13	18	17	11	--	13	183
	Gewöhnl. Mitgl.	9	9	9	10	10	13	7	10	549

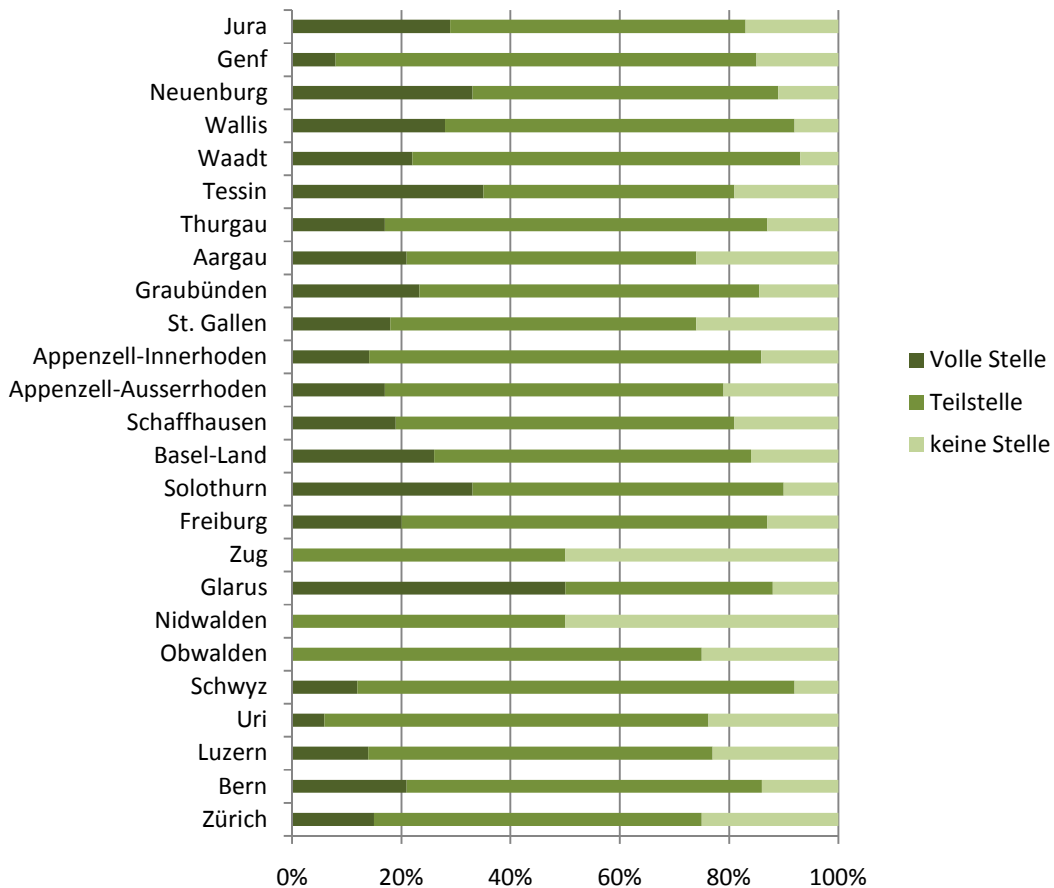
Bekanntlich ist für die Schweiz charakteristisch, dass die Frauen – vor allem als Mütter - überaus häufig Teilzeit arbeiten, während die Männer ähnlich wie in anderen westlichen Ländern ungeachtet ihrer Lebensphase zu über 90% Vollzeitstellen besetzen (vgl. z. B. Strub/Bauer 2002).

Diese Geschlechterkluft widerspiegelt sich in dramatischer Weise in Tabelle 2, wo sich zeigt, dass - gemittelt über alle Gemeindegrössenklassen - mehr als 80% aller Männer, aber nur gut 20% der Frauen einer vollen Berufstätigkeit nachgehen. In der Regel (d. h. zu 87%) sind dies verheiratete Frauen, von denen viele dank „Quersubventionierung“ durch ihren Gatten für einen umfangreichen zeitlichen Amtseinsatz verfügbar sind. Wenn Frauen schon bei der Kombination von Beruf und Familie auf Grenzen stossen, dürfte es ihnen umso schwerer fallen, die mit einem Milizamt noch weiter anwachsende Gesamtbelastung zu ertragen. Deshalb kann auch nicht damit gerechnet werden, dass sich in urbanen Gegenden ein „fortschrittlicheres“ (d. h. besser mit voller Berufsarbeit vereinbares) Modell durchsetzen könnte.

Tabelle 6.2: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit verschiedenem Grad beruflicher Erwerbstätigkeit: nach Gemeindegrösse und Geschlecht (nur nebenamtliche Amtsinhaber).

		Einwohnerzahl der Gemeinden							Total	N
		-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10-20000	20-50000		
volle Stelle	Frauen	28	23	22	16	18	22	--	21	328
	Männer	85	84	86	81	75	66	39	81	4548
Teilstelle	Frauen	58	63	64	63	66	55	--	62	958
	Männer	6	7	6	10	17	24	50	9	519
Keine Stelle	Frauen	14	14	15	22	17	22	--	17	257
	Männer	9	9	8	8	8	11	12	9	470

Figur 6.1: Prozentanteil der (nebenamtlichen) weiblichen Exekutivmitglieder, die vollzeitlich, teilzeitlich oder überhaupt nicht erwerbstätig sind: nach Kantonen



Genau umgekehrt stellt man fest, dass Häufigkeit voll erwerbstätiger Frauen mit wachsender Gemeindegrösse eher sinkt (Tab. 6.2) und in „modernen“ Kantonen wie Genf, Zürich oder Zug) niedrigere Werte annimmt als beispielsweise in den Kantonen Glarus, Neuenburg Jura und Tessin (die durch eine starke traditionelle Inklusion der Frauen in Industriearbeit gekennzeichnet sind) (Figur 6.1).

Die Vermutung, dieses traditionelle Rollenmuster würde sich auf konservativ-bürgerliche Parteien beschränken, wird ebenfalls in keiner Weise bestätigt, denn gerade bei den Sozialdemokraten sind am we-

nigsten voll erwerbstätige Frauen zu finden - und am meisten paradoxerweise bei der SVP, die sich programmatisch noch am meisten mit der hergebrachten Rollenteilung der Geschlechter identifiziert. Die hohe männliche Teilzeitquote bei der SP könnte hingegen darauf hinweisen, dass relativ viele ihrer Vertreter egalitäre Familienverhältnisse (in denen sich beide Partner die Erwerbsarbeit teilen) praktizieren (Tab 6.3).

Tabelle 6. 3: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit verschiedenem Grad beruflicher Erwerbstätigkeit: nach Parteirichtung und Geschlecht (nur nebenamtliche Amtsinhaber).

Erwerbs-Tätigkeit:		Parteizugehörigkeit						Total	N
		FDP	CVP	SVP	SP	Lokale Gruppen	Partei-lose		
volle Stelle	Frauen	22	17	29	18	14	22	21	312
	Männer	81	84	87	70	79	84	82	4407
Teilstelle	Frauen	58	64	61	69	62	63	63	939
	Männer	9	9	7	19	13	7	9	502
Keine Stelle	Frauen	20	19	10	14	24	16	15	247
	Männer	10	7	6	11	8	9	9	457

Die Aufgliederung nach Geburtsjahrgängen (Tab. 6.4) schliesslich erlaubt eine Klärung der Frage, ob wir in derartigen Asymmetrien ein langsam erodierendes traditionelles Relikt oder – wie die neueren allgemeinen Beschäftigungsstatistiken nahelegen – ein stabiles, auch von den jüngeren Kohorten getragenes Normverhalten vor uns haben. Die Ergebnisse legen eher die zweite Interpretation nahe: weil auch junge Männer in unverändert hoher Masse Vollzeitstellen innehaben, und die höhere Vollzeitbeschäftigung bei den jüngeren Frauen durchaus damit erklärt werden kann, dass sie sich häufig noch nicht in der Familienphase (mit Kleinkindern) befinden.

Tabelle 6.4: Prozentsatz der Exekutivmitglieder mit verschiedenem Grad beruflicher Erwerbstätigkeit: nach Alter und Geschlecht (nur nebenamtliche Amtsinhaber).

Erwerbstätigkeit:		Alter					Total	N
		65+	55-64	45-54	35-44	-34		
volle Stelle	Frauen	6	16	21	24	35	21	323
	Männer	13	73	92	92	84	82	4528
Teilstelle	Frauen	17	60	66	64	49	62	952
	Männer	13	13	8	7	10	9	515
Keine Stelle	Frauen	77	24	13	12	16	17	257
	Männer	74	15	0	1	6	9	470

So ist auch in Zukunft damit zu rechnen, dass die kommunale Milizverwaltung durch ein grosses Angebot an Frauen mitgestützt werden kann, die dank ihrer geringeren beruflichen Verpflichtungen besser als die meisten Männer in der Lage sind, hohe zeitliche Belastungen auf sich zu nehmen und in flexibler Weise für ihr Amt abkömmlich zu sein.

7. Selbständige und unselbständige Erwerbstätigkeiten

Die Traditionen der kommunalen Milizverwaltung sind in einer bäuerlich-gewerblich geprägten Wirtschaftsstruktur entstanden, die durch eine Vielzahl kleiner mittelständischer Geschäftsbetriebe - und einen entsprechend geringen Anteil abhängig Beschäftigter - gekennzeichnet war.

Auch heute noch sind lokale Selbständigerwerbende zur Übernahme kommunaler Milizämter allein schon aufgrund ihrer flexiblen zeitlichen Verfügbarkeit besonders disponiert, da sie häufig an ihrem Wohnort arbeiten und sich bei Bedarf ohne Absprache mit Vorgesetzten für Sitzungen, Besprechungen und andere Amtspflichten freihalten können.¹

Diese Vorteile der Abkömmlichkeit haben sich wohl noch akzentuiert, seit Angestellte vermehrt ausserhalb ihrer Wohngemeinde arbeiten, einem wachsenden Leistungs- und Fortbildungsdruck unterliegen und in internationalen Firmen tätig sind, wo sie nicht mehr erwarten können, dass ihr Arbeitgeber amtsbedingte Abwesenheiten vom Arbeitsplatz grosszügig toleriert.

Hinzu kommt, dass viele Selbständige in der Gemeinde besonders sesshaft sind und ihre wirtschaftliche Existenz stark mit dem lokalen Umfeld verbunden haben: indem sie zum Beispiel am Ort Immobilien besitzen, Lehrlinge und Mitarbeiter rekrutieren und ihre Produkte und Dienstleistungen auf lokale Kundenzentren ausgerichtet haben. Dadurch sind sie aus Eigeninteresse motiviert, an der politischen Macht in der Gemeinde teilzuhaben, um beispielsweise über Zonenpläne, Bauvorhaben, Subventionsvergaben, Steuersätze oder Gebührentarife in ihrem Sinne mitzubestimmen.

So ist damit zu rechnen, dass der Anteil der Selbständigerwerbenden bei den kommunalen Exekutivmitgliedern die Quote von 14%, die für die Gesamtzahl der Beschäftigten in der Schweiz gilt², selbst in grösseren und moderneren Gemeinden beträchtlich überschreitet.

Tatsächlich liegt der Prozentanteil (gemittelt über alle Altersgruppen) sowohl in der deutschen wie der französischen Schweiz bei 32% - in deutlichem Abstand zum Tessin, wo nur 26% diesem mittelständischen Segment angehören. Beim Vergleich der Altersgruppen entsteht der Eindruck, dass Selbständigerwerbende sowohl im deutschen wie im italienischen Sprachraum sehr stark und im deutschen Sprachraum in einem deutlichen Rückgang begriffen seien, während in der Romandie kein klarer Trend ausgemacht werden kann (Tab. 7.1a). Solche Folgerungen sind allerdings deshalb nicht unbedingt schlüssig, weil Selbständige im Durchschnitt generell eher den älteren Bevölkerungsgruppen angehören.³

Auch beim interkantonalen Vergleich deutet nichts darauf hin, dass es sich bei der Vormacht der Selbständigen um das Relikt einer traditionellen, mit zunehmender Modernisierung im zur Erosion verurteilten Wirtschaftsordnung handeln könnte. Vielmehr sind es neben ländlichen Regionen und Appenzell-Innerrhoden auch hoch urbanisierte und tertiarisierte Kantone wie Zug, Genf und Zürich, in denen der Selbständigenanteil (bei den Männern) sich der 40%-Marke annähert oder diese gar überschreitet. Bei den Frauen liegt die Quote in allen Kantonen ausser Basel-Land deutlich niedriger, erreicht aber trotz dem äusserst geringen Anteil bei den jüngsten Frauen) im gesamtschweizerischen Durchschnitt immerhin noch 24%. (Figur 7.1).

¹ So haben 2005 immerhin über 18% der Selbständigen ihre Arbeit sogar in ihrer eigenen Wohnung verrichtet, gegenüber bloss 1.7% der unselbständigen Arbeitnehmer. Bei den selbständigen Frauen waren es sogar über 27%. (vgl. Selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz 2006. S. 10).

² Selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz, BfS 2006, S. 1

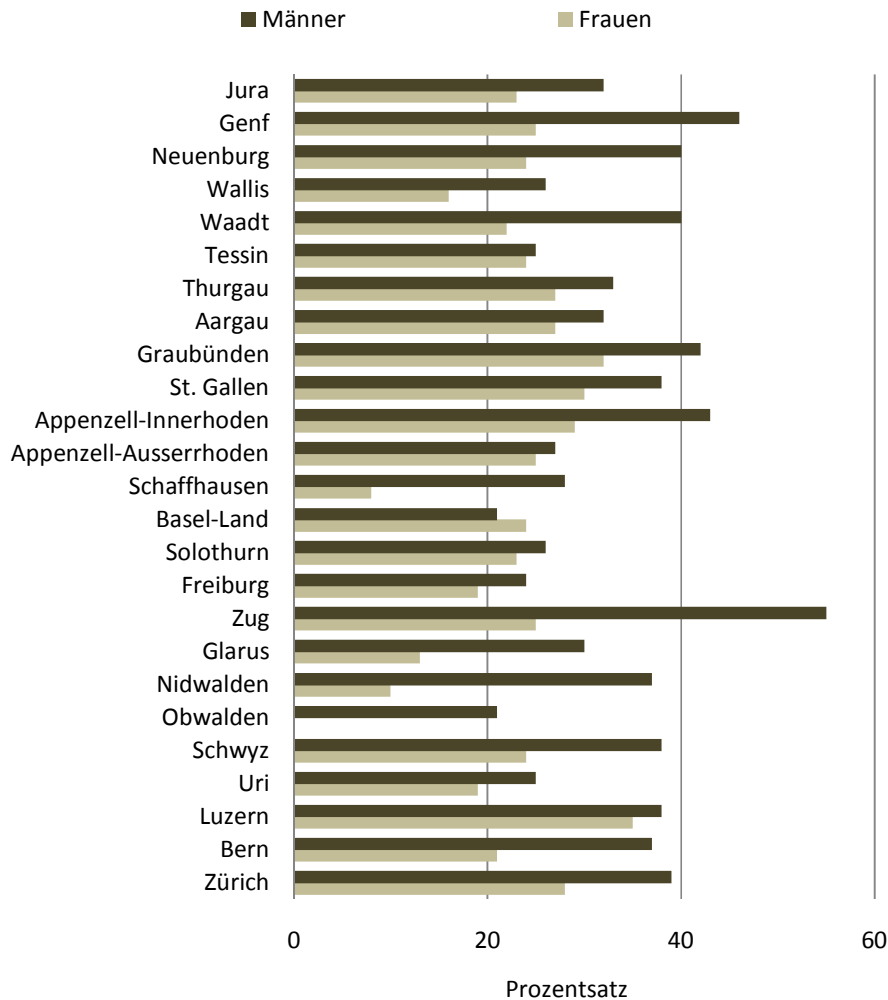
³ In der Schweizer SAKE-Erhebung von 12005 waren die die Selbständigerwerbenden im Durchschnitt um acht Jahre älter als die abhängigen Arbeitnehmer (47,1 gegen 39,2 Jahre). Dieser Unterschied lässt sich dadurch erklären, dass eine selbständige Erwerbstätigkeit oft auf eine Berufserfahrung von mehreren Jahren in einem Angestelltenverhältnis folgt. (Selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz 2006. S. 5).

Tabelle 7.1: Prozentsatz der (nebenamtlichen) Exekutivmitglieder, die in ihrem Hauptberuf selbständig erwerbend sind: nach Alter, Sprachraum, Geschlecht, Gemeindegrösse, Parteizugehörigkeit und Ressort

		Alter					Total	N
		-34	35-44	45-54	55-64	65+		
a) Sprachraum	deutsch	22	30	31	35	41	32	4617
	französisch	26	28	34	35	31	32	1636
	italienisch	17	27	20	32	41	26	486
b) Geschlecht	Frauen	7	22	26	22	32	24	1386
	Männer	23	31	33	37	39	34	5289
c) Gemeindegrösse	-500	26	34	35	35	42	34	1442
	501-1000	21	24	29	34	44	29	1296
	1001-2000	19	27	29	34	32	29	1443
	2001-5000	23	30	30	33	42	31	1596
	5001-10000	24	27	33	37	30	33	632
	10-20000	10	40	42	43	26	40	298
d) Parteizugehörigkeit	FDP	23	26	32	39	46	33	787
	CVP	28	32	32	32	30	32	819
	SVP	31	43	45	52	45	46	742
	SP	14	12	12	16	11	13	582
	Andere Parteien	20	29	28	31	27	29	266
	Lokale Gruppen	20	26	32	35	42	32	301
	Parteilos	21	29	32	33	38	31	2664
e) Ressort	Präsident	58	41	35	36	42	37	1231
	Finanzen	20	25	33	30	41	30	1137
	Bau	20	32	36	35	47	34	1324
	Werke	19	33	46	48	20	40	507
	Sicherheit	33	34	34	40	23	35	712
	Soziales	17	26	23	30	35	26	1266
	Bildung	21	24	21	27	25	23	696
	Gesundheit	0	38	26	33	25	29	111

Genauso wenig korreliert der Selbständigenanteil mit dem Grad der Urbanisierung. So lassen sich zwischen Agglomerations- und Landgemeinden kaum signifikante Unterschiede erkennen, und der Anteil liegt in den Städten gar beträchtlich höher als in allen Kommunen mit niedrigeren Einwohnerzahlen (40% gegenüber 31%) (Tab. 7.1c).

Figur 7.1. Durchschnittlicher Prozentsatz der (nebenamtlichen) Exekutivmitglieder, die selbständig erwerbend sind: nach Geschlecht und Kantonen



Eine Analyse nach Parteizugehörigkeiten widerspiegelt erwartungsgemäss, dass die SVP ihre starke strukturelle Verankerung in Bauern- und Gewerbekreisen zumindest auf kommunaler Ebene beibehalten hat (und auch bei jüngeren Altersgruppen beizubehalten scheint), während die Sozialdemokraten ihre Kandidaten ähnlich wie ihre Wählerschaften primär aus dem Segment der Unselbständigen beziehen. Des Weiteren profiliert sich die CVP dadurch, dass sie auch unter Jüngeren unverändert zahlreiche Selbständige rekrutiert und offenbar weniger als die FDP (und die lokalen Gruppen) dem Trend nachgibt, gleichläufig zum Wandel der Arbeitswelt immer mehr Angestellte und Beamte einzubeziehen. Schliesslich ist bemerkenswert, dass auch die Parteilosen sich überproportional häufig aus Selbständigen rekrutieren sind und damit den bürgerlichen Gruppierungen sehr viel näher stehen als der Sozialdemokratie (Tab 7.1d).

Bezeichnenderweise gehören Gemeindepräsidenten besonders häufig (selbst unter den Jüngeren zu über 40%) dem Kreis lokaler Selbständigerwerbender an, da von ihnen um besonderem Masse verlangt wird, sich flexibel für eine Vielzahl von Amtspflichten verfügbar zu halten und sich in umfassender und langfristiger Weise mit den Belangen ihrer Kommune zu identifizieren. Sie kontrastieren dadurch vor allem mit den Vorstehern der Sozial- und Bildungsressorts, die naheliegenderweise vorwiegend aus (z. B.

pädagogisch orientierte) Berufen stammen, in denen es kaum Selbständigerwerbende gibt (Tab 7.1e).

Die grosse motivationale Bedeutung langfristiger örtlicher Ansässigkeit und lokaler Wirtschaftsinteressen bringt es mit sich, dass die Bauern in der kommunalen Politik eine hohe Präsenz beibehalten haben, die ihrem rasch Anteil an der Erwerbsbevölkerung immer mehr widerspricht. Dieses hohe Gewicht ist in den letzten Jahren zweifellos damit gestützt worden, dass die SVP (mit der sich vor allem Bauern aus protestantischen Gegenden fast durchwegs identifizieren) ihre Stimmen- und Sitzanteile hat ausbauen können.

Tabelle 7.2: Prozentanteile der selbständig erwerbenden Exekutivmitglieder aus verschiedenen Wirtschaftssektoren: nach Sprachraum, Gemeindegrösse, Parteizugehörigkeit, -Ressort und Alter

		Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
a) Sprachraum	deutsch	31	14	56
	französisch	41	13	46
	italienisch	6	29	65
b) Geschlecht	weiblich	28	6	67
	männlich	33	16	52
c) Gemeindegrösse	-500	48	15	37
	501-1000	40	15	45
	1001-2000	33	14	54
	2001-5000	24	16	60
	5001-10000	14	11	75
	10-20000	9	9	82
d) Parteizugehörigkeit	FDP	14	14	72
	CVP	32	13	55
	SVP	48	15	37
	SP	9	10	81
	Andere Part	25	16	59
	Lokale Grup.	20	15	65
	Parteilos	38	14	48
e) Ressort	Präsident	33	14	54
	Finanzen	25	14	61
	Bau	28	22	50
	Werke	45	13	42
	Sicherheit	35	13	52
	Soziales	30	10	60
	Bildung	30	14	56
	Gesundheit	31	10	59
f) Alter	-34	49	11	40
	35-44	42	13	45
	45-54	31	14	55
	55-64	26	14	60
	65+	12	14	64

Tatsächlich liegt der Anteil der Bauern unter den selbständig erwerbenden Exekutivmitgliedern mit rund 30% etwa doppelt so hoch als in der gesamten Beschäftigtenstatistik, wo nur ca. 15% dem primären Wirtschaftssektor angehören.⁴ Besonders hoch liegt diese Quote in der Westschweiz (41%), und ausser-

⁴ Selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Bundesamt für Statistik Bern 2006. S. 7.