

*Oliver Dlabac, Andreas Rohner,
Thomas Zenger und Daniel Kübler*

Probleme der Milizorganisation der Gemeinde- exekutiven im Kanton Aargau

A. Gemeinderäte verzweifelt gesucht!¹

Die Gemeindelandschaft in der Schweiz ist durch eine hohe Anzahl von kleinen Gemeinden und ein ausgeprägtes Milizsystem gekennzeichnet. Dementsprechend viele Bürgerinnen und Bürger sind ehrenamtlich oder mit einer Teilzeitanstellung in die kommunale Exekutivtätigkeit eingebunden. Geser et al. (2011) gehen von rund 15'000 kommunalen Exekutivmandaten in der Schweiz aus, die regelmässig neu besetzt werden müssen. Dazu kommen rund 100'000 Personen, die in verschiedenen Kommissionen Einsitz nehmen. Die Gemeinden sind also auf aktive Stimmberechtigte angewiesen, die sich für diese Vielzahl von Ämtern zur Verfügung stellen. Gleichzeitig gibt es Hinweise, dass die Bereitschaft zur politischen Arbeit in der Gemeinde in den letzten Jahren abgenommen hat und die Personalrekrutierung schwieriger geworden ist. In Medienberichten ist in den letzten Jahren immer wieder zu lesen, dass politische Ämter in den Gemeinden aufgrund fehlender Kandidatinnen und Kandidaten nicht mehr besetzt werden können.² Dieser Eindruck wird durch die letzte Gemeindegliederbefragung bestärkt (Ladner et al., 2013). Die Autoren stellen fest, dass es in rund der Hälfte aller Schweizer Gemeinden schwierig sei, genügend geeignete Kandidierende für Exekutivwahlen zu finden.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet nun am Beispiel des Kantons Aargau die Probleme der Milizorganisation und präsentiert Vorschläge für mög-

¹ Dieser Beitrag beruht auf einer Studie, welche vom Zentrum für Demokratie Aarau im Auftrag des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau sowie der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau durchgeführt wurde (s. Dlabac et al., 2014).

² Neue Zürcher Zeitung, 3.1.2014: "Dörfer in Nöten: Gemeindepräsident verzweifelt gesucht – Das grosse NZZ-Online-Special." Für den Kanton Aargau siehe Dossier "Gemeindeglieder im Aargau 2013" der Aargauer Zeitung.

liche Massnahmen und Reformen. Hierzu zeigen wir – erstmalig in der Schweiz – die objektive Entwicklung der Rekrutierungsprobleme der Gemeindeexekutiven über die letzten drei Jahrzehnte auf (Abschnitt II.). Dabei bestätigt sich für die zahlreichen kleineren, ländlich geprägten Aargauer Gemeinden das Bild zunehmend unumstrittener Wahlen. Daraufhin stellen wir das Aargauer kommunale Milizsystem in einen direkten Vergleich zu professionelleren Systemen anderer Kantone (Abschnitt III.). Hinweise auf mögliche Auswirkungen unterschiedlicher Organisationsformen liefert dann die Analyse der individuellen Profile der Exekutivmitglieder, wobei insbesondere interessiert, wie sich ausdauernde Exekutivmitglieder von früh Abtretenden unterscheiden (Abschnitt IV.). Vor dem Hintergrund dieser Analysen greifen wir verschiedene Reformvorschläge auf und untersuchen mit Blick auf die Aargauer Gemeinden deren Potenzial zur Entschärfung der aufgezeigten Rekrutierungsprobleme (Abschnitt V.). Abgeschlossen wird der Beitrag mit unseren Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

B. Entwicklung der Rekrutierungsprobleme im Kanton Aargau ab 1982

Bereits in einer Umfrage von 1994 (KPM/IDHEAP, 1994) bejahten drei Viertel der Aargauer Gemeindeglieder die Frage, ob es in den letzten Jahren schwieriger geworden sei, für vakante Ämter der Gemeindeexekutive genügend qualifizierte Kandidaten zu finden. Im Kanton Zürich beschäftigte das Thema damals 70 Prozent der befragten Gemeinden, in St. Gallen 65 Prozent und in Luzern 61 Prozent.³ Über die tatsächliche Entwicklung der Rekrutierungsprobleme lässt der Vergleich solcher Umfragewerte über die Zeit allerdings keine verlässlichen Aussagen zu, da diese Zahlen jeweils lediglich auf dem subjektiven Eindruck der Befragten beruhen. Aus diesem Grund haben wir für den Kanton Aargau sämtliche Resultate der Gemeindegewahlen im Zeitraum 1970 bis 2014 erhoben. Konkret haben wir für jede Gemeinderats-, Ammann- und Vizeammannswahl (inkl. Ersatz- und Ergänzungswahlen) die Namen der Kandidierenden erfasst, ihre Stimmzahl und ihren Status als gewählt, sowie zusätzlich die Anzahl Stimmbürger sowie die Stimmbeteiligung. Hierfür wurden die offiziellen Wahlprotokolle aller Gemeindegewahlen, die in diesem Zeitraum durchgeführt wurden, gesammelt,

³ Eigene Auswertungen basierend auf KPM/IDHEAP (1988-2005).

kodiert und in eine Datenbank überführt.⁴ Die Erhebung stützte sich, soweit wie möglich, auf Wahlprotokolle, die im Staatsarchiv oder in den ehemaligen Bezirksämtern (heute Staatsanwaltschaften) verfügbar waren. Allerdings waren die Wahlprotokolle nur für einzelne Bezirke und für beschränkte Zeitspannen archiviert (Bezirke Muri, Baden, Laufenburg und Rheinfelden). Gemeinden ohne zentral archivierte Wahlprotokolle wurden gebeten, uns die entsprechenden Protokolle aus ihren Gemeindearchiven zukommen zu lassen. Auf diese Weise resultierte ein nach Gemeindegrößen und Gemeindetypen weitgehend repräsentatives Sample von insgesamt 126 Gemeinden (59% aller Aargauer Gemeinden), für welche komplette Zeitreihen ab 1970 oder spätestens ab 1990 bis zu den Wahlen für die Amtsperiode 2014-2017 vorliegen.

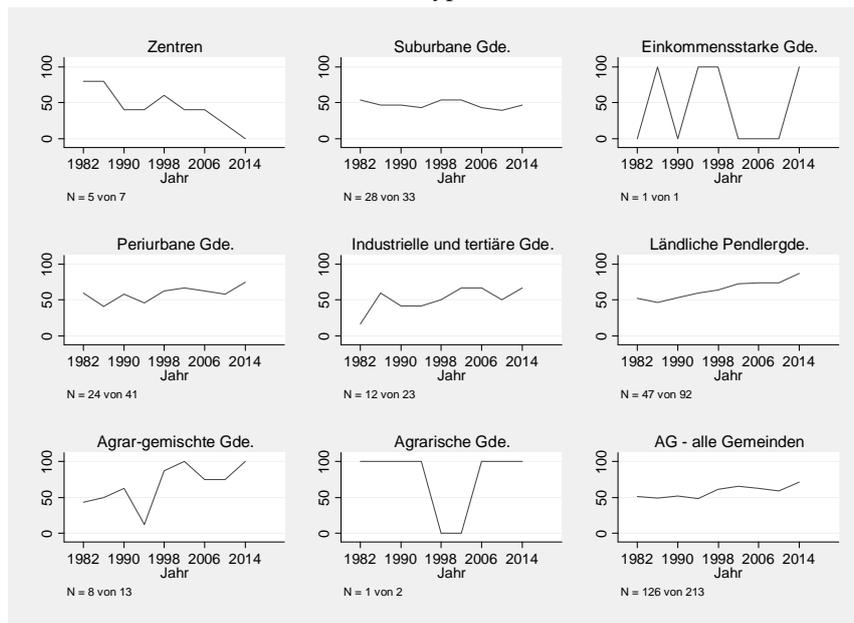
Entgegen unserer Erwartung einer zunehmenden *Fluktuation* und abnehmenden *durchschnittlichen Amtsdauer* in den Gemeindeexekutiven, können auf der Grundlage der Wahlprotokolle keine entsprechenden Trends festgestellt werden. Unabhängig davon, ob es sich um städtisch oder ländlich geprägte Gemeinden handelte, wurden an den Gemeinderatswahlen von 1982 bis 2014 durchschnittlich gut die Hälfte der Gemeinderäte wiedergewählt. Die durchschnittliche Amtsdauer betrug 1990 wie 2014 zwischen viereinhalb und fünf Jahren – ebenfalls unabhängig vom Gemeindetyp (s. Dlabac et al., 2014, S. 14–15).

Stattdessen äussern sich die Rekrutierungsprobleme in der zunehmenden Zahl *unumstrittener Wahlen*, das heisst es erhalten höchstens genauso viele Kandidaten Stimmen⁵, wie Sitze zu vergeben sind. Über den gesamten Kanton betrachtet war noch bis Mitte der 1990er Jahren jede zweite Gemeinderatswahl unumstritten, heute ist dies bereits bei drei Viertel aller Wahlen der Fall (Abbildung 1, Quadrant unten rechts). Ein näherer Blick auf die

⁴ Das gleiche Vorgehen wurde im Rahmen eines thematisch anders ausgerichteten Projekts am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich bereits für die Gemeinden des Kantons Zürich für den Zeitraum von 1970 bis 2010 gewählt (siehe Gilardi, i.E.).

⁵ Da im Kanton Aargau grundsätzlich jede stimmbfähige Person gültige Stimmen erhalten kann, berücksichtigen wir nur jene Personen als Kandidaten, welche mindestens fünf Prozent der Stimmen erhalten haben. Mit diesem Schwellenwert kann auch für kleine Gemeinden vermieden werden, dass vereinzelte Nennungen beispielsweise durch Angehörige oder scherzhaft durch einen Stammtisch zur Berücksichtigung als ernstzunehmenden Gegenkandidaten führt.

Abb. 1: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1970-2014



Bemerkungen: Gemäss der Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik (2014) wird im Kanton Aargau im Jahr 2014 nur eine Gemeinde (Bergdietikon) dem Typ 'einkommensstarke Gemeinde' zugeordnet. Von den beiden heute noch bestehenden agrarischen Gemeinden konnte nur Geltwil erfasst werden. Bei Gemeindetypen mit höherer Beobachtungszahl (N) gleichen sich gemeindespezifische Schwankungen teilweise aus. Vor 1990 fliessen die einzelnen Gemeinden nur soweit in den Mittelwert ein, wie es die uns vorliegenden Wahlprotokolle erlauben. Bei fusionierten Gemeinden wird für frühere Zeitpunkte jeweils die grösste Teilgemeinde berücksichtigt.

Quelle: Wahlprotokolle (eigene Erhebungen)

Entwicklung nach Gemeindetypen, zeigt, dass diese Kurve die Entwicklung der periurbanen Gemeinden in der Peripherie der Agglomerationen gut abbildet.⁶

Ausgeprägter ist die Entwicklung aber in den zahlreichen ländlichen Pendlergemeinden. In den Wahlen 2013 hatte die Wählerschaft nur in sechs dieser Gemeinden eine echte Auswahl, in 35 Gemeinden entsprach die Anzahl Kandidaten der Anzahl Sitze und in weiteren sechs Gemeinden traten die Kandidaten gar unterzählig an. Ebenfalls drastisch zeigt sich das Bild in den acht erfassten agrar-gemischten Gemeinden. Bei den Kurven zum Typ der agrarischen Gemeinde und der einkommensstarken Gemeinde handelt es sich um Einzelfälle, weshalb hier keine Aussagen über den Trend gemacht werden können.

Von diesen Entwicklungen verschont geblieben sind hingegen die suburbanen Gemeinden im inneren Gürtel der Agglomerationen sowie die industriellen und tertiären Gemeinden ausserhalb des städtischen Gebietes. Umgekehrt lässt sich für Zentrumsgemeinden gar ein umgekehrter Trend feststellen: Waren die Wahlen zu Beginn der 1980er Jahre hier noch weitgehend unumstritten, gab es in den jüngsten Wahlen überall mindestens einen Herausforderer bzw. eine Herausforderin.

Folglich betrifft die Häufung unumstrittener Wahlen hauptsächlich die kleineren, ländlich geprägten Gemeinden des Kantons. Aber können wir aus der fehlenden Auswahl in diesen Gemeinden wirklich auf Rekrutierungsprobleme schliessen? Grundsätzlich wäre es ja denkbar, dass Selektionsprozesse noch vor der Gemeinderatswahl dazu führen, dass nur die am besten geeigneten Bürgerinnen und Bürger zur Wahl antreten. Oder die Bisherigen stellen bereits die unumstritten beste Besetzung des Gremiums dar, womit bei geschlossenem Wiederantritt der Bedarf an zusätzlichen Kandidierenden entfallen würde.

Dieser Fall mag in einzelnen Gemeinden sogar zutreffen. Wenn sich aber über die Zeit die Gemeinden häufen, in welchen nur gerade so viele

⁶ Das Bundesamt für Statistik (2014) unterscheidet 22 unterschiedliche Typen von Gemeinden, welche wiederum in neun Haupttypen zusammengefasst werden: (1) 'Zentren' als Kernstädte; (2) 'suburbane Gemeinden' im inneren Gürtel der Agglomeration; (3) 'einkommensstarke Gemeinden' ebenfalls im Umland von Kernstädten; (4) 'periurbane Gemeinden' in der Peripherie der Agglomerationen; (5) 'touristische Gemeinden'; (6) 'industrielle und tertiäre Gemeinden' als kleinstzentrale Orte; (7) 'ländliche Pendlergemeinden' im ländlichen Siedlungsraum; (8) 'agrar-gemischte Gemeinden' mit Erwerbstätigkeit vor Ort; (9) 'agrarische Gemeinden' mit starker landwirtschaftlicher Prägung.

Kandidierende antreten, wie Sitze zu besetzen sind, und wenn dies in derselben Gemeinde über mehrere Legislaturperioden geschieht, dann ist auch die umgekehrte Vermutung nicht von der Hand zu weisen: In diesen oft kleineren Gemeinden ist man froh, wenn sich ein Bürger oder eine Bürgerin für ein Amt überreden lässt, und für höhere Anforderungen an die Qualifikation und ideologische Orientierung fehlt mangels Auswahl schlichtweg der Spielraum (Geser, 2007, S. 3–4).

Angesichts der wahrgenommenen Rekrutierungsprobleme wird auch oft auf die ungenügende *Rekrutierung von Frauen* verwiesen (vgl. auch Gilardi, i.E.). Tatsächlich zeigt unsere Auswertung, dass Frauen nach der Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Aargau nur langsam in die Gemeindepolitik Einzug hielten (s. Dlabac et al., 2014, S. 15–16). Dort wo sie sich aber für eine Kandidatur entschliessen konnten, hatten sie ebenso hohe Chancen gewählt zu werden, wie ihre männlichen Mitstreiter. Dennoch verharrt der Frauenanteil in den Aargauer Gemeindeexekutiven seit der Jahrtausendwende bei rund 25 Prozent, womit das Potenzial an zusätzlichen Amtsträgerinnen ungenutzt bleibt. Einzig in den Zentrumsgemeinden schreitet die Angleichung der Frauenvertretung weiter voran, mit gegenwärtig rund vierzig Prozent.

C. Milizorganisation der Gemeindeexekutiven

Ein besseres Verständnis für die Rekrutierungsprobleme und mögliche Reformen gewinnen wir durch den Beschrieb des Aargauer kommunalen Milizsystems im direkten Vergleich mit den Organisationsformen in anderen Kantonen. Dabei bezeichnet der Begriff des Milizsystems “ein im öffentlichen Leben der Schweiz verbreitetes Organisationsprinzip, das auf der republikanischen Vorstellung beruht, wonach ein jeder dazu befähigter Bürger *neben- oder ehrenamtlich* öffentliche Ämter und Aufgaben zu übernehmen hat” (Kley, 2009, eigene Hervorhebung). Obwohl sich das Milizsystem in Staat und Gesellschaft auf dem Rückzug befindet, besteht in vielen Gemeinden der kleinräumig organisierten Schweiz eine Zurückhaltung, die Amtsmandate zu professionalisieren, “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” (Geser, 2009, S. 2).

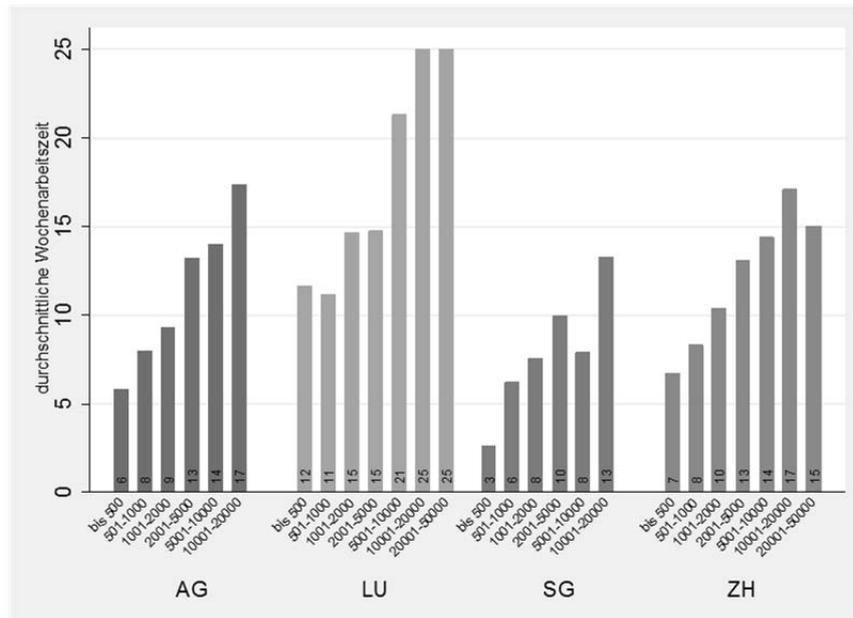
Dennoch wurden in verschiedenen Schweizer Kantonen Schritte in Richtung einer stärkeren Professionalisierung der Gemeindeexekutiven gemacht. Insbesondere in den Ostschweizer Kantonen St. Gallen und Thurgau haben auch viele kleinere Gemeinden eine/n *vollamtlich eingestellte/n Ge-*

meindepräsidenten/in. Dies ist auf eine Tradition aus vorhelvetischer Zeit zurückzuführen, als die Gemeindeammänner noch als Repräsentanten des Kantons eingesetzt wurden (Geser et al., 2011, S. 102–103). Die übrigen Mitglieder der fünf- oder siebenköpfigen Exekutivgremien amtieren hingegen in den meisten Gemeinden nebenamtlich, womit es sich eigentlich um ein gemischtes System mit professionellen und milizförmigen Elementen handelt. Ein weiterer Kanton mit unüblich hohem Anteil vollberuflich amtierender Gemeindepräsidenten ist der Kanton Luzern. Dies führt hier wie in der Ostschweiz dazu, dass oft auf eine Aufteilung von Ressorts innerhalb der fünfköpfigen Exekutivgremien verzichtet wird, da der vollberufliche Gemeindepräsident genügend Zeit hat, sich mit allen anstehenden Fragen selbst zu befassen (Geser et al., 2011, S. 101). Allerdings geht die Entwicklung im Kanton Luzern dahin, dass *sämtliche Mitglieder der Exekutive in einem Teilzeitpensum* eingestellt werden, wie dies bereits in 61 Prozent der Gemeinden der Fall ist (ähnlich auch in Zug und Obwalden).⁷ Im Gegensatz dazu sind die Exekutivgremien im Kanton Aargau – ähnlich wie im Kanton Zürich – äusserst milizförmig organisiert: 85 Prozent der Aargauer Gemeindeexekutiven bestehen ausschliesslich aus *nebenamtlichen Exekutivmitgliedern*, wobei sich in der Regel fünf Gemeinderäte – darunter der Ammann und der Vizeammann – die Ressorts untereinander aufteilen. Allerdings kann das Festhalten am Milizsystem im Falle des Kantons Aargau nicht etwa auf die Gemeindestruktur zurückgeführt werden: Auch das professioneller organisierte Luzerner Gemeindewesen zählt viele kleinere, ländlich geprägte Gemeinden (Bundesamt für Statistik, 2014).

Vergleichen wir nun den *zeitlichen Arbeitseinsatz* der Exekutivmitglieder (Abbildung 2), so fällt auf, dass diese für jede Gemeindegrösse jeweils in Luzerner Gemeinden (LU) deutlich am höchsten ausfällt – dies, obwohl hier nur die nebenamtlich tätigen Exekutivmitglieder in der Analyse berücksichtigt werden. Die Aargauer (AG) und Zürcher (ZH) nebenamtlichen gewöhnlichen Mitglieder investieren in vergleichbaren Gemeinden ähnlich viel Zeit, während die ebenfalls nebenamtlich tätigen gewöhnlichen Mitglieder im Kanton St. Gallen (SG) deshalb den niedrigsten Aufwand haben, weil sie durch den hauptamtlichen Ammann entlastet werden.

⁷ Angaben basierend auf den Umfragedaten aus KPM / IDHEAP (1988-2005).

Abb. 2: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit von gewöhnlichen Exekutivmitgliedern im Nebenamt in den Kantonen AG, LU, SG und ZH – nach Gemeindegrösse, 2009

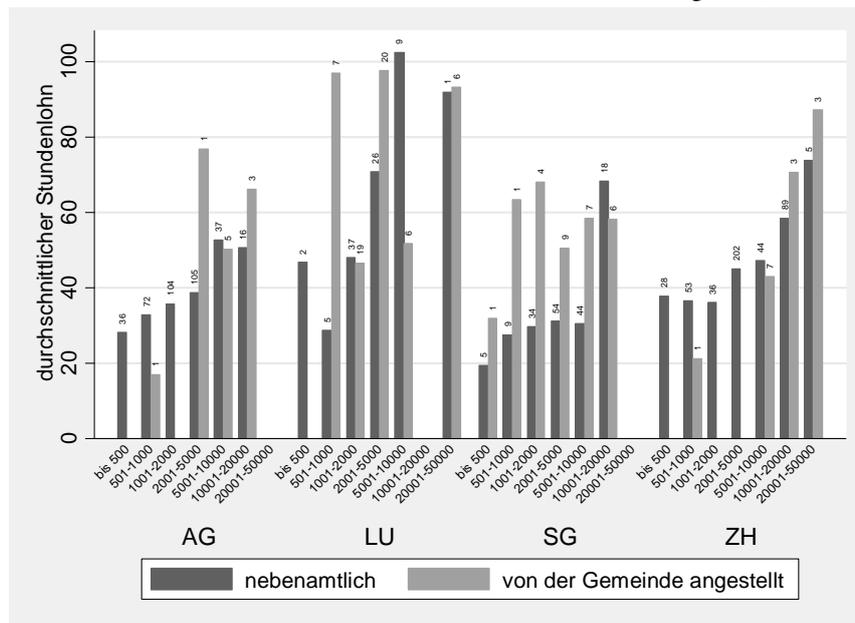


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf SUZ/KPM/IDHEAP (2011)

Betrachten wir den *durchschnittlichen Stundenlohn*⁸ (Abbildung 3), so fällt dieser insbesondere in den kleineren Aargauer Gemeinden bescheiden aus, während die Ansätze im Kanton Zürich praktisch über alle Gemeindegrössenklassen hinweg etwas höher ausfallen. Entscheidend sind im Vergleich zwischen Aargau und Zürich insbesondere die nebenamtlich tätigen Exekutivmitglieder, während sich bei den vereinzelt Teil- und Vollamtlichen bei Berücksichtigung der effektiven Arbeitszeit sehr unterschiedliche Stundensätze ergeben. Sowohl in kleineren als auch in grösseren Gemeinden in Luzern sind mal die nebenamtlichen, mal die angestellten Exekutivmitglieder deutlich besser bezahlt als in den Kantonen Aargau und Zürich.

⁸ Der Stundenlohn entspricht der individuellen Jahresentschädigung total (Gehalt/Pauschale, Sitzungsgelder, Spesen) geteilt durch das 47fache der Wochenarbeitszeit (Geser, 2009, S. 3).

Abb. 3: Durchschnittlicher Stundenlohn gewöhnlicher Exekutivmitglieder in den Kantonen AG, LU, SG und ZH – nach Gemeindegrösse, 2009



Anmerkung: Je nach Grössenklasse und kantonaler Verbreitung teilamtlicher Anstellungen basieren die Mittelwerte auf einer kleinen Anzahl entsprechender Exekutivmitglieder (Zahl über den Balken).

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf SUZ/KPM/IDHEAP (2011)

Bei den St. Galler Gemeinderäten erklärt sich die Kluft zwischen Angestellten und Nebenamtlichen dadurch, dass der hauptamtliche Ammann damit für seinen Lebensunterhalt aufkommen muss, während die nebenamtlichen Ratsmitglieder für ihre wenigen Wochenstunden nur symbolisch entschädigt werden.

Insgesamt zeigt der interkantonale Vergleich, dass sich die Gemeindeebene in den Kantonen Aargau und Zürich durch ein ausgeprägtes Milizsystem auszeichnet, in welchem Aufwand und Entschädigung in einem deutlich schlechteren Verhältnis stehen als im Kanton Luzern mit seinem System der Teilämter oder im Kanton St. Gallen, in welchem die Aufgaben weitestgehend durch den hauptamtlichen Ammann übernommen werden.

D. Profil ausdauernder Exekutivmitglieder

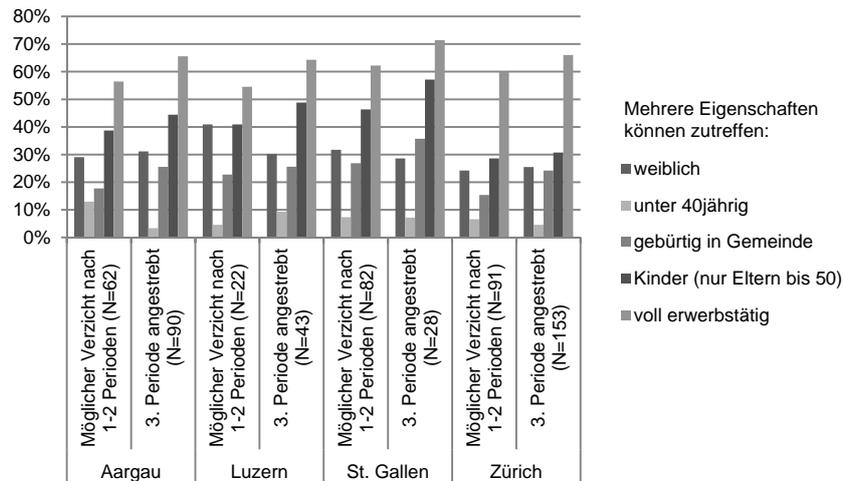
Wie wirken sich nun diese unterschiedlichen Organisationsformen der Exekutivmitglieder auf das persönliche Profil der Exekutivmitglieder aus? Auf der Grundlage einer bestehenden gesamtschweizerischen Umfrage bei rund der Hälfte aller Exekutivmitglieder (s. Geser et al., 2011; SUZ / KPM / ID-HEAP, 2011) können für unsere Vergleichskantone aufschlussreiche Auswertungen vorgenommen werden. Dabei berücksichtigen wir lediglich Befragte, welche sich 2009 in der ersten oder zweiten Amtsperiode befanden und unterscheiden zwischen frühzeitig Abtretenden einerseits und ausdauernden Exekutivmitgliedern andererseits. Früh Abtretende gaben an, bereits nach der ersten oder zweiten Amtsperiode auf eine erneute Kandidatur verzichten zu wollen, während ausdauernde Exekutivmitglieder sicher oder eher eine dritte Periode anstrebten.

Obwohl Befragte, welche bereits nach ein bis zwei Amtsperioden eine erneute Kandidatur ausschliessen, dafür oftmals private und berufliche Gründe geltend machen⁹, zeigt unsere Auswertung (Abbildung 4), dass *familiäre und berufliche Belastungen* einem ausdauernden Engagement keineswegs im Weg stehen müssen. Im Gegenteil, gerade Eltern und Vollzeiterwerbende entscheiden sich öfters für eine dritte Amtsperiode als Kinderlose, Teilzeiterwerbende und Rentner.¹⁰ Solche Mehrfachbelastungen dürften auch eher in Kauf genommen werden, je stärker die Identifikation mit der Gemeinde ist. Zwar machen gebürtige Ortsleute heute in den Gemeinderäten eine Minderheit aus, gehören aber öfters zu den ausdauernden Mitgliedern. Ferner gehören weibliche Amtsträger keinesfalls überproportional zur Gruppe der früh Abtretenden. Vorausgesetzt, Frauen konnten sich überhaupt für ein Mandat entschliessen (vgl. Abschnitt II.), erwägen sie ebenso oft eine dritte Kandidatur wie ihre männlichen Kollegen. Während der Anteil junger Amtsträger in allen Kantonen relativ niedrig ist, scheinen die Teilämter im

⁹ Im Kanton Aargau nannten 50% der Befragten private Gründe, 42% nannten berufliche Gründe (Mehrfachnennungen möglich). Noch stärker dominieren private Gründe in Zürich: 78% gegenüber 34% (eigene Auswertung basierend auf SUZ / KPM / ID-HEAP, 2011).

¹⁰ Dies gilt trotz beträchtlichem Anteil an Teilerwerbstätigen auch für die Luzerner Exekutivmitglieder. Rentner sind in den professioneller organisierten Kantonen Luzern und St. Gallen kaum vertreten, in Aargau und Zürich springen sie hingegen häufig für 1-2 Perioden ein und machen unter den früh Abtretenden beachtliche 15% bzw. 17% aus (s. Dlabac et al., 2014, S. 23).

Abb. 4: Persönliches Profil jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009



Anmerkung: Die Balken geben den Anteil der Befragten wieder, für welchen die jeweilige Eigenschaft zutrifft.

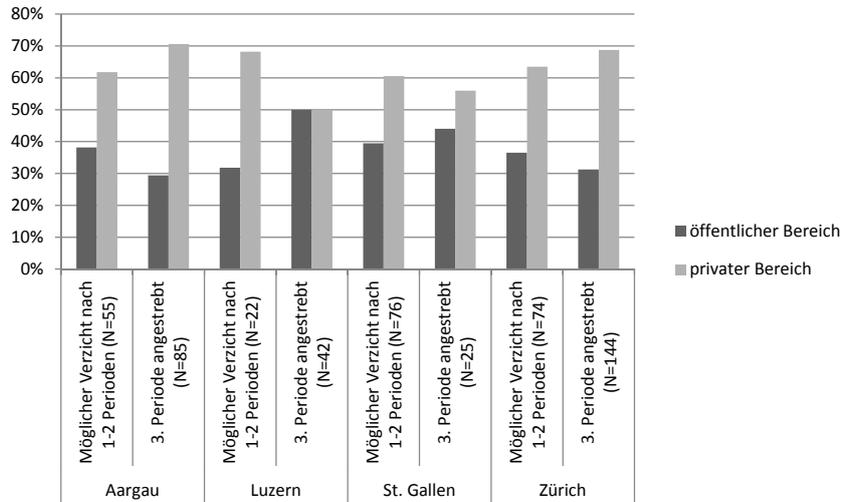
Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ/KPM/IDHEAP (2011)

Kanton Luzern besser mit deren beruflichen Entwicklungsbedürfnissen vereinbar zu sein, als die aufwendigen Nebenämter im Kanton Aargau.

Während ausdauernde Exekutivmitglieder in allen Vergleichskantonen verschiedenen Mehrfachbelastungen ausgesetzt sind, zeigen sich beim *beruflichen Profil* der Amtsträger gewichtige Unterschiede zwischen den Kantonen. So sind selbständig Erwerbende im Aargauer und Züricher Milizsystem, aber auch im gemischten System St. Gallens deutlich übervertreten (s. Dlabac et al., 2014, S. 24). Dies gilt umso mehr, wenn die längerfristig Amtierenden betrachtet werden.¹¹ Im Kanton Luzern sind selbständig Erwerbende zwar ebenfalls übervertreten, allerdings scheint die längerfristige Bindung im Teilamt in ihrem Fall weniger attraktiv zu sein, da die meisten bereits nach ein bis zwei Amtsperioden von einer weiteren Kandidatur absehen. Stattdessen scheinen die Luzerner Teilämter insbesondere Staatsangestellte

¹¹ Hier beträgt ihr Anteil 33%, 35%, bzw. 40%, verglichen mit 26% im Kanton Luzern (eigene Auswertung basierend auf SUZ/KPM/IDHEAP, 2011).

Abb. 5: Beruflicher Tätigkeitsbereich jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ/KPM/IDHEAP (2011)

anzuziehen. Während sich in den milizförmig organisierten Kantonen Aargau und Zürich Berufstätige aus dem privaten Sektor deutlich länger halten, verhält es sich in den professioneller organisierten Luzerner und St. Galler Gemeinden genau umgekehrt (Abbildung 5). Im Luzerner System mit den Teilämtern geht das so weit, dass sich längerfristig orientierte Amtsträger aus dem öffentlichen und privaten Sektor gerade die Waage halten. Dies ist ein brisanter Befund, wenn man bedenkt, dass sich politische Orientierungen je nach Tätigkeitsbereich und Berufsgruppe systematisch unterscheiden. Gleichzeitig dürfte im kleinen Universitätskanton Luzern auch das hohe Bildungsniveau eine wichtige Voraussetzung für die Professionalisierung der Gemeindeexekutiven darstellen: Gerade unter den ausdauernden Amtsträgern verfügen 32 Prozent über einen Universitätsabschluss, zusammen mit anderweitigen höheren Bildungs- und Berufsabschlüssen verfügen 82 Prozent über höhere Bildung. Auch in den Vergleichskantonen verfügen die Exekutivmitglieder mehrheitlich über höhere Bildung, allerdings führt diese weniger oft zu einem längerfristigen Engagement (s. Dlabac et al., 2014, S. 24).¹²

¹² Unter den ausdauernden Exekutivmitgliedern betragen ihre Anteile 65% (AG), 75% (SG) und 71% (ZH) (eigene Auswertung basierend auf SUZ/KPM/IDHEAP, 2011).

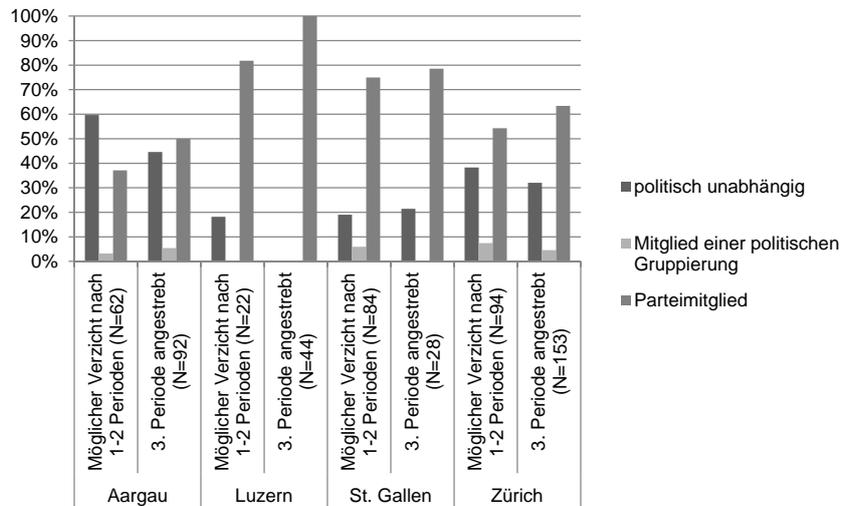
Neben den Belastungen und dem beruflichen Profil der Amtsträger können ferner wichtige kantonale Unterschiede hinsichtlich der *Rekrutierung* der befragten Exekutivmitglieder festgestellt werden. Traditionellerweise stellen lokal organisierte Parteien die Rekrutierung und die politische Unterstützung von Amtsträgern sicher. Allerdings deuten die bisherigen Umfrageergebnisse auf einen Erosionsprozess der Schweizer Lokalparteien hin (Geser und Meuli, 2011). In vielen Gemeinden würden die genannten Funktionen heute ungenügend erfüllt, die Parteien beklagen Mitgliederschwund, finden nicht mehr die der potentiellen Wählerstärke entsprechende Anzahl eigene Kandidierende, in kleineren Gemeinden würden Lokalparteien auch ganz aufgelöst. In unseren Auswertungen für den Kanton Aargau von 1988 bis 2014 konnten wir zwar keinen generellen Zerfall lokal organisierter Parteiorganisationen feststellen.¹³ Aber die weiter steigende Anzahl parteiloser Exekutivmitglieder weist darauf hin, dass die Aargauer Parteien bei der Rekrutierung von Exekutivmitgliedern immer weniger präsent sind. Schon fast jeder zweite Aargauer Gemeinderat ist heute parteilos. Ein ähnlicher Trend hat auch in den Kantonen Zürich und St. Gallen eingesetzt, wohingegen in Luzern die Parteizugehörigkeit weiterhin die Norm darstellt (s. Dlabac et al., 2014, S. 56–57).

Während rund 60 Prozent der Aargauer Parteilosen angeben, die ihnen zusagende Partei zu vermissen oder eine Parteizugehörigkeit ohnehin als Behinderung für ihre Exekutivtätigkeit zu betrachten¹⁴, zeigen unsere Auswertungen zu den vier Vergleichskantonen, dass eine parteipolitische Verankerung die Wahrscheinlichkeit für ein längerfristiges Engagement erhöht, während die zahlreichen Parteilosen in den Kantonen Aargau und Zürich tendenziell eher zu den Frühhaussteigern gehören (Abbildung 6). Während im Kanton Luzern 65 Prozent der ausdauernden Mandatsträger ihre Kandidatur aufgrund der Anfrage ihrer eigenen Partei eingereicht haben, führen die im

¹³ In rund der Hälfte der Gemeinden existieren nach wie vor drei oder mehr Lokalparteien, die Präsenz von einer oder zwei Parteien ist selten geblieben, während der Anteil Gemeinden ohne lokalen Parteiorganisationen weiterhin 30% beträgt. Auswertung basierend auf KPM / IDHEAP (1988-2009) und unserer eigenen Online-Befragung für den Kanton Aargau (2014) (s. Dlabac et al., 2014, S. 56–57).

¹⁴ Eigene Auswertung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011).

Abb. 6: Parteipolitische Verankerung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ/KPM/IDHEAP (2011)

Kanton Aargau üblichen Anfragen durch Persönlichkeiten und Exekutivmitglieder nicht zur erhofften nachhaltigen Rekrutierung (s. Dlabac et al., 2014, S. 28–30).

Während aufgrund der familiären und beruflichen Belastungen und dem beruflichen Profil keine Erwartungen an die Rekrutierungsprobleme in den Kantonen formuliert werden können, dürfte in den Kantonen Aargau und Zürich die ausgeprägte Milizorganisation kombiniert mit der abnehmenden Rekrutierungstätigkeit der Parteien einen wesentlichen Faktor für zunehmende Rekrutierungsschwierigkeiten darstellen.

E. Diskussion verschiedener Reformvorschläge

Der gesamtschweizerischen Umfrage der kommunalen Exekutivmitglieder (SUZ / KPM / IDHEAP, 2011) lässt sich entnehmen, dass die Forderung nach *höherer Entschädigung der Exekutivmitglieder* und einer besseren *Trennung strategischer und operativer Aufgaben* in den Kantonen Aargau und Zürich mit rund 65-prozentiger Zustimmung besonders hoch ist. Immerhin zur Hälfte unterstützen die Aargauer Exekutivmitglieder auch eine *Pro-*

fessionalisierung der Exekutive, allerdings wird ein vollamtliches Gemeindepräsidium (s. Ostschweizer Modell im Abschnitt III.) sowie ein Ausbau der Verwaltung zu über drei Vierteln abgelehnt. Umgekehrt sind 62 Prozent der Luzerner Gemeinderäte mit ihrer Entschädigung zufrieden, während sie bezüglich weiterer Professionalisierungsmassnahmen gespalten sind.

Tatsächlich wurden im Kanton Luzern nicht nur vielerorts Teilämter eingeführt, seit 2008 setzt auch eine zunehmende Zahl an Gemeinden ein neues Verwaltungsführungsmodell ein: das sogenannte Modell ‘Verwaltungsrat’. Das neue Gemeindegesetz (Grosser Rat des Kantons Luzern, 2005) räumt den Gemeinden nämlich grössere Freiheit bei der Organisation des Gemeinderats und der Verwaltungsführung ein, womit die Gemeinden auch verpflichtet wurden, auf Anfang 2008 ihre neuen oder revidierten Gemeindeordnungen in Kraft zu setzen. Der Verband Luzerner Gemeinden (2005) erstellte daraufhin einen Leitfaden zur Erarbeitung solcher Gemeindeordnungen, in welchem als Entscheidungshilfe verschiedene typische Verwaltungsführungsmodelle festgehalten werden:

- Gemeinderat als ‘*Verwaltungsrat*’ mit *Geschäftsleitung/CEO*: Gemeinderat konzentriert sich auf strategische Führung und verzichtet auf Linienverantwortung, meist Gemeindegeschreiber/in als Verwaltungsdirektor/in, Führung der Departemente durch Kaderleute
- Gemeinderat als ‘*Verwaltungsrat*’ mit *Verwaltungsratsdelegiertem*: Wie oben, aber Gemeindepräsident oder anderes Mitglied des Gemeinderats als Verwaltungsdirektor/in
- Gemeinderat als ‘*Geschäftsleitung*’ mit *strategischer Ressortverantwortung*: Gemeinderäte führen je ihr Ressort, haben aber für operative Arbeiten Kaderpersonen als Abteilungsleiter unter sich
- Gemeinderat als *politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ* (auch: Modell ‘Sachbearbeitung’): Strategische Führung beim Gemeinderat, Gemeinderäte führen je ihr Ressort, wo sie auch operative und administrative Arbeiten ausführen

Dabei erfreut sich insbesondere das Modell ‘Verwaltungsrat’ mit Geschäftsleitung an zunehmendem Interesse auch in Gemeinden anderer Kantone.¹⁵ Gleichzeitig wird in der fachlichen Diskussion aber auch die Ostschweizer Institution des hauptamtlichen Gemeindepräsidenten (Modell ‘Primus’) als

¹⁵ Neue Zürcher Zeitung, 3.1.2014: “ Gemeindemanager, übernehmen Sie! Luzerner Gemeinden mit neuem Modell.”

Tab. 1: Verteilung der Führungsmodelle auf die Gemeindetypen im Kanton Aargau, Stand 2014

| Gemeindetyp | Modell | | | | |
|---------------------------------|----------------------|-----------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|
| | Sach- bearbeitung | Geschäfts- leitung | Primus | Verwaltungs- rat | Total |
| Zentren | - | - | 1 (33%) | 2 (67%) | 3 (100%) |
| Suburbane Gemeinden | 7 (33%) | 5 (24%) | 5 (24%) | 4 (19%) | 21 (100%) |
| Einkommensstarke Gemeinden | - | - | - | 1 (100%) | 1 (100%) |
| Periurbane Gemeinden | 9 (36%) | 8 (32%) | - | 8 (32%) | 25 (100%) |
| Industrie/tertiäre Gemeinden | 5 (33%) | 9 (60%) | - | 1 (7%) | 15 (100%) |
| Ländliche Pendlerge- meinden | 34 (63%) | 14 (26%) | - | 6 (11%) | 54 (100%) |
| Agrar-gemischte Gemeinden | 2 (50%) | 1 (25%) | 1 (25%) | - | 4 (100%) |
| Total | 58 (47%) | 37 (30%) | 6 (5%) | 22 (18%) | 123 (100%) |

Anmerkung: Die Prozentwerte in den Klammern geben die Verteilung innerhalb der einzelnen Zeilen bzw. Gemeindetypen wieder.

Quelle: Eigene Umfrage im Kanton Aargau (2014)

mögliche Option zur Professionalisierung des Milizsystems gehandelt wird (Rüegger, 2013; Wiesmann, 2011). Für den Kanton Aargau wollten wir deshalb in unserer Umfrage der Gemeindeschreiber (2014) erfahren, in welchen Gemeinden Führungsmodelle praktiziert werden, welche dem Modell Primus, Geschäftsleitung oder Verwaltungsrat entsprechen (Tabelle 1). Andernfalls wurde davon ausgegangen, dass in den Gemeinden das Modell 'Sachbearbeitung' zutrifft, welches zumindest in kleineren Gemeinden der gängigen Praxis entspricht. Die Umfrage wurde zum Jahreswechsel 2013/2014 durchgeführt und in 123 Gemeinden beantwortet (58 Prozent aller Aargauer Gemeinden).

Obwohl gerade ländliche Pendlergemeinden nach wie vor mehrheitlich dem Modell Sachbearbeitung nachleben, ist es doch bemerkenswert, dass selbst hier mehrere Gemeinden angeben, das Modell Verwaltungsrat eingeführt zu haben. Hier wie auch in den anderen Gemeindetypen handelt es sich fast ausnahmslos um das Modell *Verwaltungsrat mit Gemeindeschreiber als CEO*, was angesichts der auch 2014 ausbleibenden neuen Teil- und Vollämter im Kanton Aargau auch nicht anders zu erwarten war.¹⁶ Das Modell *Primus* mit hauptamtlichem Gemeindepräsident ist neben Aarau vor allem in einzelnen suburbanen Gemeinden zu finden, wobei dieses Modell mit Ausnahme einer Gemeinde bereits vor mehr als zehn Jahren eingeführt wurde. Stärker verbreitet ist das ebenfalls schon länger erprobte Modell *Geschäftsleitung*, wie es auch in gut einem Dutzend der ländlichen Pendlergemeinden vorherrscht.

Um das Potenzial der geforderten Professionalisierung und der höherer Entschädigungen zur Entschärfung der Rekrutierungsprobleme einzuschätzen, kann anhand der Daten aus den Aargauer Wahlprotokollen eine Querschnittsregression durchgeführt werden (Tabelle 2). Dabei können Rekrutierungsprobleme mit wiederholt unumstrittenen Wahlen für die Legislaturperioden 2010 und 2014 operationalisiert werden. Unabhängig vom gewählten Verwaltungsführungsmodell dürfte eine Entlastung der meist nebenamtlichen Aargauer Exekutiven durch umfangreicheres Verwaltungspersonal die Rekrutierung wesentlich erleichtern, zumindest bis zu einer gewissen Verwaltungsgrösse, weshalb die logarithmierten kumulierten Stellenprozente als erste Variable in das Erklärungsmodell einfließt. Ähnlich wird für die Entschädigung die logarithmierte Gesamtsumme an fixen und flexiblen Entschädigungsanteilen des Gesamtrates herangezogen, wie sie in einer Umfrage der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (2013) abgefragt wurden. Schliesslich werden die in unserer Umfrage erfassten dichotomen Variablen zu den Ausprägungen des Verwaltungsführungsmodells verwendet, wobei das Modell Sachbearbeitung als Referenzkategorie dient.

Im ersten Regressionsmodell werden sämtliche Aargauer Gemeinden berücksichtigt, für welche sowohl Wahl- und Umfragedaten vorliegen. Dabei kann zunächst der deutliche mildernde Effekt der Verwaltungsgrösse

¹⁶ Gemäss unserer Umfrage der Aargauer Gemeindeschreiber (2014) wurden in den letzten zehn Jahren keine neuen Teilämter für die Exekutivmitglieder eingeführt.

Tab. 2: Logistische Regression zur Erklärung wiederholt unumstrittener Gemeinderatswahlen im Kanton Aargau, 2014

| Variablen | Wiederholt unumstrittene Wahlen 2010 und 2014 | |
|--|---|--|
| | Modell 1 | Modell 2 |
| Personalbestand der kommunalen Verwaltung in Stellenprozent (log.) | -0.414** (0.209) | -0.607* (0.364) |
| Summe aller Entschädigungen an den Gesamtrat (log.) | -0.521* (0.315) | -1.674* (0.928) |
| Verwaltungsführungsmodelle | | |
| - Primus | -0.135 (1.366) | - |
| - Geschäftsleitung | -1.577*** (0.594) | -1.833** (0.885) |
| - Verwaltungsrat | -1.280 (0.810) | -1.126 (1.184) |
| - Sachbearbeitung (Referenzkategorie) | | |
| Konstante | 9.075** (3.732) | 23.39** (10.18) |
| Pseudo R ² | 0.211 | 0.300 |
| Beobachtungen | Sämtliche verfügbare Datenpunkte (N=72) | Nur ländlich geprägte Gemeinden (N=45) |

Anmerkung: Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Quellen: Umfrage Entschädigung Gemeinderäte (Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, 2013), eigene Umfrage bei Aargauer Gemeindeschreibern (2014).

auf die Rekrutierungsprobleme bestätigt werden. Gleichzeitig führen aber auch höhere Entschädigungen seltener zu unumstrittenen Wahlen. Schliesslich kann zwar für das selten verwendete Modell 'Primus' kein signifikanter Effekt nachgewiesen werden, hingegen sind wiederholt unumstrittene Wahlen in Gemeinden mit Abteilungsleitern je Ressort ('Geschäftsleitung') deutlich unwahrscheinlicher als in Gemeinden der Referenzkategorie 'Sachbearbeitung'. Für das neuere Modell 'Verwaltungsrat' kann hingegen kein signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden.

Nun könnte es sein, dass diese Ergebnisse hauptsächlich auf die grösseren, städtisch geprägten Gemeinden mit ausgebautem Verwaltungsapparat, höheren Entschädigungen und Geschäftsleitungsmodell zurückzuführen sind.

Im zweiten Modell werden deshalb nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden berücksichtigt – diejenigen Gemeindetypen also, welche besonders stark von Rekrutierungsproblemen betroffen sind (s. Abschnitt II.). Aber auch in dieser Untergruppe nehmen die Rekrutierungsprobleme mit zunehmender Verwaltungsgrösse und zunehmenden Entschädigungen ab. Und auch hier sind Gemeinden mit dem Modell ‘Geschäftsleitung’ deutlich weniger von Rekrutierungsproblemen betroffen, als die Gemeinden, welche am Modell ‘Sachbearbeitung’ festhalten.

Folglich scheint sich das Modell ‘Geschäftsleitung’ bewährt zu haben, während sich für die Einführung des neueren Modells ‘Verwaltungsrat’ keine lindernde Wirkung nachweisen lässt. Das unterschiedliche Abschneiden dieser beiden Reformen dürfte natürlich auch daran liegen, dass gerade Gemeinden mit ausgeprägten Rekrutierungsproblemen unter zunehmendem Problemdruck mit dem neueren Modell ‘Verwaltungsrat’ experimentiert haben, da dieses ohne kostenintensiven Verwaltungsausbau umgesetzt werden kann. Inwieweit es diesen Gemeinden gelungen ist, die operative Führung an den Gemeindegeschreiber oder Geschäftsführer zu übertragen und die Exekutivarbeit auf die strategische Ebene zu konzentrieren, muss dabei offen bleiben. Im Vergleich zu den Luzerner Gemeinden dürfte diese Trennung aufgrund des stark verankerten Ressortsystems erschwert sein. Zudem kommt das Modell in den Luzerner Gemeinden in Kombination mit Teilämtern und einen zusätzlichen Rekrutierungspool gut ausgebildeter Staatsangestellter vor. Damit dürfte eine strategische, ressortübergreifende Arbeitsweise wesentlich besser gewährleistet werden als beim Festhalten am Prinzip der Nebenamtlichkeit, wo voll Erwerbstätige (und Rentner) aus dem privaten Sektor ihr Know-How günstig für die Führung ihres Ressorts einbringen (vgl. Abschnitt IV.). Da im Kanton Aargau Teilämter weiterhin selten und vorwiegend in grösseren Gemeinden vorzufinden sind, kann anhand einer Querschnittanalyse auch nicht prognostiziert werden, wie sich diese auf die Rekrutierungsprozesse auswirken würden.

Zusammengenommen kann also festgehalten werden, dass höhere Entschädigungen und ein gewisser Professionalisierungsgrad, wie von den Aargauer Gemeinderäten gefordert, die Rekrutierungsprobleme in den betroffenen Gemeinden entschärfen dürften. Ob die Professionalisierung in Form von Abteilungsleitern in der Verwaltung erfolgt, oder über einen Geschäftsführer nach dem Modell ‘Verwaltungsrat’ ist dabei vermutlich weniger wichtig, als die Abstimmung dieser Modelle auf die zeitlichen und fachlichen Ressourcen der Amtsträger. Für die Entlastung der Exekutive wird ein ge-

wisser Verwaltungsausbau auch in den kleineren Gemeinden unausweichlich sein. Neben höheren Entschädigungen könnten je nach lokalen Bedingungen auch Teilämter zu einer Erweiterung der Rekrutierungsbasis führen.

F. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die für die Schweiz charakteristische Milizorganisation auf Gemeindeebene ist reformbedürftig. Immer mehr Gemeinden bekunden Mühe, ihre Milizämter zu besetzen. Mit dem Aargau haben wir einen stark milizförmig organisierten Kanton herausgegriffen und die Rekrutierungsprobleme der Gemeindeexekutiven über die letzten drei Jahrzehnte untersucht. Während die Fluktuation und Amtsdauer in den Gemeindeexekutiven unverändert bleibt, äussern sich die Rekrutierungsprobleme in zunehmend unumstrittenen Wahlen, insbesondere in den zahlreichen kleineren, ländlich geprägten Gemeinden. Ausser in den Zentrumsgemeinden wird dabei auch das Potenzial weiblicher Amtsträgerinnen weiterhin zu wenig ausgeschöpft.

Dabei verlassen sich Aargauer Gemeinden, ähnlich wie die Zürcher Gemeinden, weiterhin auf das nebenamtliche Engagement niedrig entschädigter Amtsträger, welche oftmals auch beruflich und familiär stark belastet sind. Demgegenüber kennen Ostschweizer Kantone traditionell einen hauptamtlichen Ammann, und auch die durchwegs teilamtlich eingestellten Gemeinderäte in vielen Luzerner Gemeinden werden für ihren Aufwand besser entschädigt. Während in Aargau und Zürich selbständig Erwerbende und Angestellte aus dem Privatsektor den harten Kern der Exekutiven ausmachen, wird die Rekrutierungsbasis in Luzern und St. Gallen um öffentliche Angestellte erweitert. Vor allem aber haben sich in Aargau und Zürich die politischen Parteien aus der Rekrutierungsarbeit zurückgezogen, wie sich auch am hohen und weiter zunehmenden Anteil Parteiloser ablesen lässt. Dabei erweist sich die parteipolitische Verankerung essenziell für eine nachhaltige Rekrutierung.

Die Einschätzung des Reformbedarfs wird auch von den Aargauer Exekutivmitgliedern geteilt. Tatsächlich zeigt unsere Analyse, dass die geforderten höheren Entschädigungen und die Professionalisierung der Exekutive die Rekrutierungsprobleme auch in ländlichen Gemeinden entschärfen könnten. Trotz versuchen in einigen Gemeinden, das Luzerner Modell 'Verwaltungsrat' einzuführen, erweist sich das bereits etablierte Modell 'Geschäftsleitung' als konsistenter mit dem Aargauer Ressortsystem. In beiden Fällen ist aber eine gewisse Ausbau der Verwaltung gerade auch in kleineren Gemeinden unvermeidlich. Offen bleibt in diesem Zusammenhang, wie sich im Kanton Aargau eine vermehrte Einführung von Teilämtern nach Luzerner Vor-

bild auf die Verwaltungsführung, auf die Rekrutierungsbasis und auf die Anzahl Kandidierende bei den Wahlen auswirken würde.

Vor diesem Hintergrund können für den Kanton Aargau vier Empfehlungen hergeleitet werden. Angesichts der vergleichsweise tiefen Entschädigungen, regen wir erstens eine gemeindeübergreifende *Diskussion über die angemessene Entschädigung* an, welche auch die Belastung in den kleineren Gemeinden und aufwendigeren Ressorts abbildet. Diese Diskussion sollte kantonsweit geführt werden, um einen Flickenteppich durch unkoordinierte Erhöhungen der Entschädigungsansätze zu vermeiden (vgl. Geser, 2009). Dies würde es auch den Stimmbürgern erleichtern, an Gemeindeversammlungen über die Angemessenheit neuer Lohnforderungen zu befinden.

Zweitens sollten die *Anstellungs- und Entschädigungsmodelle* der Exekutivgremien flexibilisiert werden. Während die Kompetenz zur Festlegung des Gesamtumfangs der Entschädigungen nach wie vor bei der Gemeindeversammlung oder beim Gemeindeparlament verbleiben sollten, müssen Gemeindeexekutiven selber über flexible Entschädigungsformen und über die Einsetzung ihrer Mitglieder im Teilamt, Vollamt oder Ehrenamt entscheiden können. Damit kann den momentanen lokalen Gegebenheiten und den individuellen Bedürfnissen der Exekutivmitglieder besser entsprochen werden.

Drittens muss die *Bedeutung und Attraktivität der Exekutivämter* der Öffentlichkeit besser vermittelt werden. Viele öffentliche Leistungen werden in der Schweiz auf Gemeindeebene erbracht, hier müssen weitreichende Entscheidungen zur Entwicklung der Gemeinden und ihrer Verbände vorbereitet werden. Dies gilt umso mehr in dezentral organisierten Kantonen wie dem Aargau. Im Interesse der Bevölkerung müssen die Exekutivämter deshalb durch fähige und motivierte Bürger besetzt werden. Umgekehrt sollten die Ämter auch als Qualifikationsstellen zur beruflichen und persönlichen Entwicklung betrachtet werden können, indem anerkannte Weiterbildungsmöglichkeiten geschaffen und finanziert werden. Auf diese Weise können die Ämter auch für jüngere Personen und Frauen attraktiver gemacht werden.

Schliesslich sind die *politischen Parteien in die Pflicht* zu nehmen. Anstatt sich lediglich der öffentlichen Meinungsbildung zu lokalpolitischen Sachgeschäften zu widmen, sollen sie sich wieder vermehrt der Rekrutierung und Unterstützung lokaler Amtsträger zuwenden. Für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Milizsystems sind somit nicht nur die Behörden gefragt, sondern auch die politischen Parteien!

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Statistik. (2014). *Die Raumgliederungen der Schweiz 2014* [Datensatz]. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Verfügbar unter: <http://www.bfs.admin.ch> [Stand: 6.8.2014].
- Dlabac, O., Rohner, A., Zenger, T., & Kübler, D. (2014). *Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge* (Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau Nr. 4). Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau. Verfügbar unter: <http://www.zdaarau.ch/de/publikationen> [Stand: 17.12.2014].
- Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau. (2013). *Umfrage Entschädigung Gemeinderäte* [Datensatz]. Lengnau: Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau.
- Geser, H. (2007). *Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell?* (Online Publikationen). Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich. Verfügbar unter: <http://geser.net/gem/001i.pdf> [Stand: 7.7.2014].
- Geser, H. (2009). *Zwischen Ehren- und Nebenamt: Wieviel verdienen kommunale Exekutivmitglieder im Kanton Zürich?* (Online Publikationen). Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich. Verfügbar unter: http://geser.net/gem/t_hgeser12.pdf [Stand: 12.11.2013].
- Geser, H., & Meuli, U. (2011). *Parteilose in der Kommunalpolitik: Eine Untersuchung bei Mitgliedern von Schweizer Gemeindeexekutiven*. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich. Verfügbar unter: <http://socio.ch/palo.pdf> [Stand: 4.7.2014].
- Geser, H., Meuli, U., Steiner, R., & Horber-Papazian, K. (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Befragung*. Glarus: Rüeegger.
- Gilardi, F. (i.E.). The temporary importance of role models for women's political representation. *American Journal of Political Science*.
- Grosser Rat des Kantons Luzern. (2005). *Gemeindegesezt vom 4. Mai 2004*. Verfügbar unter: srl.lu.ch [Stand: 22.8.2014].
- Kley, A. (2009). Milizsystem. *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*. Verfügbar unter: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43694.php>.
- KPM/IDHEAP. (1988-2005). *Gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragungen (Gemeindemonitoring)* [Datensätze]. Bern/Lausanne: KPM/

- IDHEAP. Verfügbar unter: http://www.andreasladner.ch/gemein-deforschung/Dokumente/Befragung_2009/Arbeitsfile_total_prov4.sav [Stand: 6.8.2014].
- Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Descombes, C., & Kaiser, C. (2013). *Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht der fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung* (KPM-Schriftenreihe Nr. 48). Bern: KPM-Verlag.
- Rüegger, B. (2013). *Professionalisierung des Milizsystems: Chance für Politik, Verwaltung und Service public*. Präsentation gehalten am Fricktaler Gemeindeforum, Fricktal. Verfügbar unter: <http://www.fricktal.ch/downloads/professionalisierung-des-milizsystems---ruegge.pdf> [Stand: 12.11.2013].
- SUZ/KPM/IDHEAP. (2011). *Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden* [Datensatz]. Zürich/Bern/Lausanne: SUZ/KPM/IDHEAP. Verfügbar unter: http://www.andreasladner.ch/gemeindeforschung/Dokumente/Gemeindeexekutiven_2009/excom_gemschreiber_merged2.sav [Stand: 31.7.2014].
- Verband Luzerner Gemeinden. (2005). *Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung*. Verfügbar unter: http://www.vlg.ch/uploads/media/Leitfaden_Gemeindegesetz.pdf [Stand: 26.8.2014].
- Wiesmann, S. (2011, November). *Thurgauer Modell – Gemeindeammann im Vollamt*. Präsentation gehalten auf der Fachtagung Schweizerischer Gemeindeverband zur Gemeindeführung, Olten.