



Prof. Hans Geser
Online Publikationen

Universität Zürich
Soziologisches Institut



Gemeinde und Verwaltung

Der Arbeitseinsatz von Milizpolitikern

Eine multivariate Analyse bei 8000 Exekutivmitgliedern in Schweizer Gemeinden

Hans Geser

August 2009

Zusammenfassung

Da die Arbeitszeit von Milizpolitikern keiner formalen Festlegung unterliegt, ist damit zu rechnen, dass sie durch eine Vielfalt von variablen Faktoren beeinflusst wird, wie sie sich aus den objektiven Rollenanforderungen des Amtes einerseits und den persönlichen Eigenschaften und Verhältnissen (Motivation, Qualifikation, Abkömmlichkeit u. a.) andererseits ergeben. Wenn der unbestreitbare Vorteil (für die Gemeinde) darin besteht, dass der Arbeitseinsatz flexibel der wechselnden Quantität, Vielfalt und Komplexität der Aufgaben angepasst werden kann, so bleibt das Rollenengagement andererseits an idiosynkratische individuelle Gegebenheiten gebunden, die sich der intentionalen politisch-administrativen Steuerung und Kontrolle entziehen. Die empirischen Ergebnisse zeigen allerdings, dass die objektiven Situationsbedingungen bei weitem dominieren: vor allem in kleineren Gemeinden, wo jenseits der dauernd anfallenden administrativen Verpflichtungen kaum ein Spielraum für eigene Rollengestaltung besteht.

Inhalt

1. Einleitung.....	2
2. Determinanten der Arbeitszeit in Milizämtern: Situative und personale Faktoren.....	3
2.1 „Nachfragefaktoren“	3
2.2 „Angebotsfaktoren“	6
3. Daten und Methodologie	9
4. Empirische Ergebnisse.....	11
3.1 Die Wirkung der situativen Nachfragefaktoren	11
4.2 Die Wirkung der persönlichen „Angebotsfaktoren“	15
4.3 Multivariate Erklärungsmodelle	18
5. Schlussfolgerungen.....	24
Literatur	27

Bibliographische Zitierung:

Geser Hans: Der Arbeitseinsatz von Milizpolitikern. Eine multivariate Analyse bei 8000 Exekutivmitgliedern in Schweizer Gemeinden, In: Hans Geser. Online Publikationen. Zürich, 2009 http://geser.net/gem/t_hgeser9.pdf

Prof. Dr. Hans Geser
h@geser.net
<http://geser.net>

Soziologisches Institut der Universität Zürich
Andreasstrasse 15, 8050 Zürich (Schweiz)
Tel: ++41 44 635 2310

1. Einleitung

Trotz mancher kürzlicher Fusionsprozesse ist die Schweiz (2009) nach wie vor durch eine extrem kleinräumige Struktur von ca. 2700 selbständigen Gemeinden geprägt, von denen ca. ein Drittel unter 500 und gut die Hälfte weniger als 1000 Einwohner zählen.

Abgesehen von den grösseren Städten sind allein aus Kostengründen traditionelle Formen der Milizverwaltung vorherrschend geblieben: geleitet von einer zentralen 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.

Unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen bildet die kommunale Milizverwaltung – die landesweit mit allen Behörden und Kommissionen insgesamt ca. 100 000 Ämter umfasst - ein nicht nur durch Tradition geheiligtes, sondern auch durch vielfältige positive Funktionen legitimiertes Strukturelement des Schweizerischen politischen Systems, indem sie es ermöglicht

- umfangreiche Teile der Bevölkerung nicht nur an legislativen, sondern auch exekutiven Entscheidungen und konkreten Vollzugsprozessen teilhaben zu lassen;
- unterste Einstiegsstellen für politische Karrieren bereitzustellen, in denen die persönliche Eignung und Neigung zu politischer Tätigkeit mit wenig Aufwand und Risiko ausgetestet werden kann;
- vielfältige Kenntnisse und Fähigkeiten aus der Berufswelt für öffentliche Aufgaben nutzbar zu machen;
- politische Entscheidungen und Handlungsabläufe auf eine breitere kollektive Legitimationsbasis zu stellen;
- das „Angebot“ an Rollen flexibel an die wechselnde Bedarfslage zu adaptieren (vgl. Geser 1989; 2008).

Andererseits treffen natürlich auch die von Max Weber bereits vor über 100 Jahre erkannten Leistungsschwächen der „traditionellen Honoratiorenverwaltung“ zu: besonders die mangelnde „Stetigkeit der Leitung“, die es ihr unmöglich macht, mit der Professionalität und Zuverlässigkeit einer bürokratischen Berufsverwaltung zu konkurrieren (Weber 1972: 171).

Vor allem gilt, dass ein Arbeitgeber (in diesem Falle: die lokale Stimmbürgerschaft), der ehrenamtlich tätiges Personal einstellt, über alle Modalitäten der Rollenausübung nur unvollständige Kenntnisse und Kontrollmöglichkeiten verfügt.

So bleibt ungewiss und relativ unbeeinflussbar, *wie* die vorgeschriebenen Tätigkeiten ausgeführt werden, weil sich die Rolleninhaber dabei auf vorgängig (meist in ihrer Berufstätigkeit) erworbene Qualifikationen abstützen und selten bereit sind, speziell in Hinblick auf ihr nebenamtliches Mandat zusätzliche Fähigkeiten zu erwerben.

Ebensowenig lässt sich autoritativ bestimmen, *wann* und *wo* sie ihre Rollenaktivität ausüben, da sie oft nicht einmal über einen Büroarbeitsplatz verfügen, an keine Anwesenheitspflichten gebunden sind und dank ihrer hauptberuflichen Tätigkeit genötigt sind, Sitzungen und andere Tätigkeiten in marginale Abend- und Wochenendezeiten zu verlagern.

Schliesslich bleibt es ihnen aus denselben Gründen auch überlassen, *wieviele* Arbeitszeit sie in verschiedene Aktivitäten (bzw. die Amtstätigkeit insgesamt) investieren.

All dies bewirkt, dass ehrenamtliche Rollenträger Mühe haben, sowohl untereinander wie auch zu anderen Behörden und zur örtlichen Berufsverwaltung in ein berechenbares und dichtes Kommunikationsverhältnis und verlässliche Kooperationsbeziehungen zu treten. Mit andern Worten: sie eignen sich wenig als „Bausteine“, die ihrerseits in komplexere, übergeordnete Organisationsstrukturen integriert werden können, und sind deshalb am besten für relativ verselbständigte Sachbearbeitungsaufgaben geeignet, die beispielsweise keinen regelmässigen Kontakt mit Berufsbeamten erforderlich machen (Geser 1987).

Aus denselben Gründen fällt es auch schwer, all diese Aspekte der Rollentätigkeit aus ihrer Abhängigkeit an partikuläre persönliche Eigenheiten ihrer momentanen Inhaber zu befreien und auf eine überpersonelle Basis zu stellen: mit der Folge, dass jeder Rollenwechsel unabsehbare Diskontinuitäten mit sich bringt, an die sich andere Rollenträger (Behördekollegen, Verwaltungsbeamte u. a.) dann mühsam anpassen müssen.

In epistemologischer Sicht bedeutet dies, dass Milizsysteme infolge ihrer ausgeprägten Informalität besonders intransparente Gebilde sind, bei denen empirische Forschung notwendig ist, um sowohl für die Mitglieder selbst wie für Aussenstehende jene de facto bestehenden Zustände sichtbar zu machen, die in bürokratischen Organisationen dank Formalisierung bereits zum vornherein verbindlich festgelegt und für alle sichtbar sind.

Im folgenden soll erforscht werden, wieviel Arbeitszeit pro Woche die Mitglieder Schweizerischer Gemeindeexekutiven in ihre Amtstätigkeit investieren, und welche Eigenheiten der Gemeinde und Verwaltungsorganisation einerseits und der betreffenden Person andererseits den Umfang dieses Arbeitseinsatzes bestimmen.

2. Determinanten der Arbeitszeit in Milizämtern: situative und personelle Faktoren

Auf allgemeinsten Ebene wird die Arbeitszeit der Gemeinderäte durch zwei Kräftegruppen bestimmt:

- 1) „*Nachfragefaktoren*“: die objektiven Bedingungen der Gemeinde sowie der kommunalen Politik und Verwaltungsorganisation, die bestimmen, welche Probleme gelöst und welche Aufgaben bewältigt werden müssen.
- 2) „*Angebotsfaktoren*“: die persönlichen Eigenschaften, Einstellungen und Lebensumstände der Mandatsträger, die determinieren, wie viele Wochenstunden sie für ihr Amt erübrigen können (bzw. wollen).

2.1 „Nachfragefaktoren“

Im Vergleich zu Parlamentssitzen sind Exekutivmandate erfahrungsgemäss schwieriger zu besetzen, weil je nach Ressort spezifische Fachqualifikationen nötig (oder mindestens sehr wünschbar) sind, weil Mandatsträger sich in einen dichten Plan von Sitzungen und anderen Amtsverpflichtungen einfügen müssen, weil die Amtsführung die Übernahme von Führungsauf-

gaben und Verantwortlichkeiten (und das entsprechende Risiko öffentlicher Exponiertheit) mit sich bringt, und weil die Arbeitsbelastung (quantitativ und qualitativ) je nach den auftretenden Problemen und Verpflichtungen unvorhersehbar variiert. Vor allem müssen die Amtsinhaber für eine Vielzahl heteronom bestimmter Aufgaben (wie z.B. die Behandlung von Einsprachen, Initiativanträgen u. a.) zur Verfügung stehen, die besonders in "beschwerdeintensiven" Bereichen wie dem Bauwesen einen grossen Teil der Arbeitszeit ausfüllen können.

Diese Fremdbestimmtheit exekutiver Tätigkeit reduziert das Rekrutierungsfeld im Vergleich zu legislativen Mandaten, wo man in höherem Mass frei bestimmen kann, wann, wie intensiv und auf welche Weise man sich politisch engagiert.

Zahlreiche Entwicklungen in Staat und Gesellschaft haben in den letzten Jahrzehnten unbestreitbar zu dazu geführt, dass sich kommunale Exekutivmitglieder sowohl im administrativen wie im politischen Bereich höheren Leistungsanforderungen gegenübersehen.

Auf *administrativer Ebene* werden die Gemeinden im Zuge der "vertikalen Politikverflechtung" (Scharpf et. al. 1976) zunehmend als Vollzugsorgane vom Kanton und Bund in Anspruch genommen werden, und seitens der höheren Behörden wird ein immer stärkerer Druck auf sorgfältige Geschäftsführung ausgeübt (z.B. wenn sie als Empfänger von Finanzausgleichszahlungen genötigt werden, der kantonalen Finanzverwaltung eine perfekte Buchführung zu präsentieren). Hinzu kommt, dass immer mehr Bürger an die Rechtmässigkeit, Effektivität und Speditivität der Kommunalverwaltung hohe Ansprüche stellen und leichter als früher bereit sind, ihrer Unzufriedenheit in kritischen Anfragen oder formellen Beschwerden Ausdruck zu geben.

Schliesslich haben sich neben die routinehaften klassischen Vollzugsaufgaben (Einwohnerkontrolle, Zivilstandesamt, Steuerinkasso) zunehmend anspruchsvollere Verwaltungsbereiche entfaltet, in denen (wie z.B. in der Baubewilligungspraxis oder im Sozialwesen) jeder einzelne Problemfall eine gesonderte sorgfältige Behandlung erfordert.

Und auf der Ebene der *politischen Prozesse* kann man feststellen, dass die Schwerpunkte kommunaler Politik sich von politisch unumstrittenen Grundversorgungsaufgaben (Wasser, Elektrizität, Kanalisation, Schulen u. a.) immer mehr auf kontroversere Fragen im Bereich der Bau-, Verkehrs-, Planungs-, Ausländer-, Jugend- und Kulturpolitik verlagert haben, wo Werthaltungen und Weltanschauungen die Meinung bestimmen. Dementsprechend ist auch die kommunale Ebene zunehmend durch parteiideologische Polarisierungen geprägt, wie sie auch die Kantons- und Bundespolitik in immer höherem Masse dominieren (Geser 2009b).¹

Es ist anzunehmen, dass die quantitative Arbeitsbelastung auf der Ebene der Exekutivbehörde von vielerlei Faktoren abhängig ist, die in den sozio-strukturellen wie auch den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der Gemeinde ihre Ursache haben.

1) *Gemeindegrösse*

Mit wachsender Einwohnerzahl einer Gemeinde nimmt die Rollenbelastung aus zahlreichen trivialen und kaum beeinflussbaren Gründen zu: weil Zahl und Vielfalt von Entscheidungsthemen anwachsen, weil immer mehr und grössere öffentliche Ämter, Anstalten und andere Einrichtungen geführt werden, und weil Entscheidungen in einem immer komplexeren Feld von Behörden,

¹ So haben in einer im Jahre 2005 landesweit durchgeführten Umfrage in Gemeinden über 5000 Einwohnern mehr als 60% der Gemeindeschreiber die Meinung geäussert, dass die parteiideologische Polarisierung in den letzten Jahren zugenommen habe.

Kommissionen und organisierten Gruppen erarbeitet werden müssen. Allerdings darf – wie bei den meisten grössenbedingten Kausalitäten – mit einer stark degressiven Kurve gerechnet werden: weil die verfügbare Arbeitszeit bei 50 oder 60 Wochenstunden (und bei hauptberuflicher Erwerbstätigkeit schon weit darunter) ihr natürliches Maximum findet, und weil eine wachsende Berufsverwaltung selbstverständlich mehr Entlastungsmöglichkeiten (durch Delegation von Aufgaben und Kompetenzen) bietet.

Evidenterweise muss die Gemeindegrösse auch als eine bedeutsame intervenierende Variable in Betracht gezogen werden, da mit ihr vielerlei Rahmenbedingungen verbunden sind, innerhalb denen die situativen und personalen Merkmale auf das Rollenverhalten einwirken können. Beispielsweise kann damit gerechnet werden, dass manch situative Faktoren in Kleingemeinden direkter auf Exekutivrollen einzuwirken pflegen, da sie nicht durch eine gut ausgebaute Verwaltung „abgefiltert“ werden, oder dass mit wachsender Gemeindegrösse der Spielraum für personell bestimmte Rollengestaltung (z. B. auf der Ebene des strategischen politischen Handelns) steigt.

2) Geographische Lage

Zweitens hängt die Arbeitslast möglicherweise davon ab, ob sich eine Gemeinde in einem grossstadtnahen Agglomerationsgürtel oder in weiter davon entfernten (periurbanen oder ländlichen) Gebieten befindet.

Im ersteren Fall ist das politische Aktivitätsspektrum der Gemeinde (und damit das Entscheidungsvolumen der Exekutivbehörden) wahrscheinlich dadurch reduziert, dass sich viele ihrer Einwohner sowohl beruflich wie in der Freizeit primär auf die nahe Grossstadt ausrichten und sie selbst bei beachtlicher Grösse weniger genötigt sind, die Rolle von regionale Zentrumsgemeinden zu spielen, die für das ländliche Umfeld vielerlei öffentliche Einrichtungen selbst anbieten müssen. Andererseits wäre theoretisch allerdings auch umgekehrt denkbar, dass Agglomerationsgemeinden höher belastet sind, insofern sie einen Teil der mit Urbanisierung einhergehenden Problemverdichtungen (z. B. im Verkehrs- oder Sozialwesen) mittragen müssen und weil sie in vielfältigere interkommunale Kooperationsstrukturen eingebunden sind.

3) Ressort

Drittens ist evident, dass in verschiedenen *Ressorts* ganz unterschiedliche Verhältnisse bestehen. Logischerweise sind die Gemeindepräsidenten am stärksten belastet, da sie ja im Unterschied zu Präsidenten des Bundesrates oder der Kantonsregierungen keineswegs nur als „Primus inter pares“ agieren, sondern einen durchaus selbständigen Kompetenzbereich zu betreuen haben. Ähnliches gilt für die *Finanzvorstände*, die als „Kassenwarte“ im logischen Mittelpunkt der meisten politischen und administrativen Entscheidungsvorgänge stehen und heute einem zunehmend dichteren Feld administrativer Sorgfaltspflichten Regulierungen und Dokumentationszwängen unterliegen. Umgekehrt ist die Führung der *Gemeindewerke* mit dem geringsten Zeitaufwand verbunden, weil es sich hier um überaus regelmässig und voraussehbar auftretende Aufgaben handelt, die von entsprechend routinierten, betriebsförmig organisierten Einrichtungen wahrgenommen werden. So hat man in Städten und Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel festgestellt, dass nebenamtliche Dezernenten bevorzugt rein technische Bereiche (wie z.B. Reinigungsamt, Wasserversorgung, Feuerwehr, Elektrizitätswerke) übernehmen, wo ein gut eingespielter Organisationsapparat bereitsteht, der nur wenig Leitungs-

probleme bietet. Umgekehrt sind das Bauwesen und teilweise auch das Fürsorgewesen für reine Milizpolitiker weniger geeignet: weil hier unvorhersehbare, variable, komplexe und singulär-neuartige Problemfälle an der Tagesordnung sind, über die sich der Chef zuerst einmal informieren muss, um entscheiden zu können, ob er ihre Erledigung delegieren kann oder selber an die Hand nehmen muss (vgl. z. B. Grauhan 1976).

4) Grösse des Vorstandsgremiums

Viertens ist das jedem Gemeindevorstandsmitglied zufallende Arbeitsvolumen verständlicherweise höher, wenn sich die gesamte Aufgabenlast auf eine geringere Zahl von Mandatsträgern verteilt. Allerdings dürften diese Vorteile eher den einzelnen Ressortvorstehern als dem Gemeindepräsidenten zufallen, der mit wachsender Grösse des Rats ja mehr Arbeit leisten muss, um mit jedem Einzelmitglied in Verbindung zu bleiben und die kollektive Arbeit des Gremiums zu koordinieren.

5) Existenz eines Gemeindeparlaments

Sechstens hat die Existenz eines Gemeindeparlaments (Einwohnerrat, Conseil Communal, Conseil Général, Consiglio comunale etc.) insofern eine Mehrbelastung zur Folge, als ein Legislativgremium im Vergleich zur Einwohnerversammlung einerseits mehr Anträge und Anfragen an die Exekutive generiert, und andererseits (durch seine Kommissionen) deren Tätigkeit erheblich intensiver überwacht.

6) Kontrollstrukturen

Schliesslich dürfte die Arbeitslast auch davon abhängen, mit welcher Intensität Kontrollinstanzen aktiv sind, die die Tätigkeit der Exekutivmitglieder überwachen und sie dadurch nötigen, ihre Aufgaben sorgfältig und fristgerecht auszuführen und ihnen darüber regelmässig und umfangreich Auskunft zu geben. Dazu gehören einerseits intrakommunale Gremien (z. B. Rechnungs- oder Geschäftsprüfungskommissionen), die von der legislativen Ebene her wirksam sind, und andererseits gemeindeexterne Kontrollorgane auf Bezirks-, Kantons- und Bundesebene, wie sie im Zuge „vertikaler Politikverflechtung“ immer grössere Bedeutung gewinnen.

2.2 „Angebotsfaktoren“

Ähnlich wie den freiwilligen Vereinigungen fehlt es auch den Gemeinden an Sanktions- und Kontrollmitteln, um einmal gewählte Amtsträger an unzuverlässige, von ihren subjektiven Präferenzen unabhängige Arbeitszeitregimes zu binden. Vielmehr hängt es dauerhaft von ihren persönlichen Möglichkeiten, Eignungen und Neigungen ab, ob sie z. B. ihr Engagement auf Randstunden begrenzen und minimalistisch bloss das dringend Anstehende tun, oder ob sie ihre Rolle expansiv als Plattform für die Verwirklichung ihrer Talente und die Realisierung eigener politischer Zielsetzungen verstehen.

Das hat zur Folge, dass sich sowohl Eigenheiten in der beruflichen und familiären Situation der Mandatsträger wie auch auf der Ebene ihrer individuellen Werte und Zielsetzungen ungefiltert auf Art und Umfang der Amtsführung auswirken können. So ist beispielsweise nicht ohne Wirkung geblieben, dass die heutige Berufswelt mit ihrem Konkurrenzdruck häufiger einen ungeteilten Arbeitseinsatz fordert und weniger Arbeitgeber als früher sich bereit finden, kommunale Behördemitglieder durch partielle Freistellungen zu „subventionieren“ (Geser 2008). Ebenso ist es

von Bedeutung, dass Männer im Vergleich zu früher weniger die kollektive „Männergeselligkeit“ (z. B. am Wirtshausstammtisch) pflegen und eine eher partner- und familienzentrierte Freizeit bringen; oder dass sie infolge erhöhter geographischer Mobilität ihre Verankerung in der Wohn-gemeinde verlieren und sich ihr politisches Interesse – falls vorhanden – eher auf überlokale Ebenen verschiebt.

Im Einzelnen ist damit zu rechnen, dass die nachfolgenden fünf Variablen auf den quantitativen Arbeitseinsatz einen gewissen Einfluss haben.

1) Umfang der beruflichen Erwerbstätigkeit

In ganz objektiver Weise können Exekutivmitglieder mehr Zeit für ihr Amt erübrigen, wenn sie nur teilweise oder gar nicht erwerbstätig sind, und vor allem in grösseren Gemeinden ist (insbesondere bei Gemeindepräsidenten) mit Arbeitsbelastungen zu rechnen, die mit der Aufrechterhaltung einer 100% Stelle überhaupt nicht mehr vereinbar sind. Allerdings stellt man fest, dass kommunale Milizämter nach wie vor überwiegend von Personen mittleren Alters besetzt sind, die auf Grund ihrer hauptberuflichen Tätigkeit sowie ihrer familiären Verpflichtungen nur beschränkt abkömmlich sind: und keineswegs etwa von Hausfrauen, Rentnern oder Studenten, die für ein öffentliches Amt an sich viel mehr Zeit und Energie erübrigen könnten (Geser 2008). Ein Grund dafür liegt sicher darin, dass diese eher randständigen Bevölkerungssegmente oft weder die Fachqualifikationen noch die sozialen Vernetzungen mitbringen, die für eine effektive Amtsführung erforderlich (oder zumindest wünschbar) sind.

2) Führungserfahrung

Im Vergleich zur früheren Bauern- und Gewerbe-gesellschaft produziert die moderne Organisations- und Dienstleistungsgesellschaft sehr viel mehr Personen, die in ihrer normalen Berufstätigkeit mit betrieblichen Leitungsaufgaben, administrativen Verfahrens-abläufen und Prozessen der Entscheidungsfindung, mit Problemen der Personalrekrutierung oder mit juristischen Fragen in Berührung kommen, und ihr öffentliches Amt deshalb nicht als eine prinzipiell fremde Welt erfahren. (vgl. Geser 1987:191). Von besonderer Bedeutung ist insbesondere die von Kadermitarbeitern eingebrachte Führungserfahrung, wie sie vor allem in grösseren Gemeinden mit umfangreichem Verwaltungsapparat von Bedeutung ist.

So ist anzunehmen, dass Personen mit Führungserfahrung mehr Arbeitszeit aufwenden, da sie in ihrem Amt eine ihrer Berufstätigkeit kongeniale Rolle vorfinden, ihre Leitungsverantwortung in umfassenderer Weise perzipieren und Befriedigung daraus ziehen, die dort erlernten Fähigkeiten in ihrer öffentlichen Rolle anzuwenden.

3) Interesse an der Realisierung politischer Ziele

Trivialerweise dürften sich vor allem jene Mandatsträger überdurchschnittlich engagieren, die ihr Amt aus eigener Initiative gesucht haben und als Plattform betrachten, um eigene Ideen zu verwirklichen und an zur Gestaltung des Gemeinwesens einen persönlich geprägten Beitrag zu leisten. Sie unterscheiden sich darin von der erheblich grösseren Zahl derjenigen, die von einer Partei oder einer andern Instanz zur Nomination aufgefordert oder gar genötigt worden sind und in ihrem Mandat eine schiere bürgerliche Pflichterfüllung sehen.

4) Länge der bisherigen Amtstätigkeit

Man darf vermuten, dass Mandatsträger in höherem Dienstalter weniger Arbeitszeit als Neulinge investieren, weil sie bereits mit allen relevanten Personen, Regeln und Vorgängen vertraut und dank ihrer Erfahrung und Routine in der Lage sind, anstehende Aufgaben effizienter zu erledigen und Unwichtiges von Essentiellem zu unterscheiden. Andererseits liesse sich im Gegenzug allerdings auch argumentieren, dass Exekutivmitglieder im Laufe ihrer Amtsführung immer umfangreichere Wirkungsmöglichkeiten wahrnehmen und sich in immer weitgespanntere Netzwerke und Rollenstrukturen integrieren.

5) Parteizugehörigkeit

Eine ähnliche Unsicherheit besteht bezüglich der Frage, ob Parteigebundene oder Parteilose Ratsmitglieder einen höheren Arbeitseinsatz leisten. Auf der einen Seite ist zu erwarten, dass Parteivertreter aktiver sein müssen, da ihre Gruppierung sie mit einem Bündel vielfältiger programmatischer Zielsetzungen und Leistungserwartungen konfrontiert. Andererseits mögen Parteilose aber stärker genötigt sein, ihre öffentliche Reputation (und damit: ihre Wiederwahlchancen) auf ihre persönliche Leistung im Amt abzustützen, da sie sich weniger auf die pauschale Unterstützung organisierter Gruppen verlassen können.

Im folgenden geht es darum, die partiellen Kausalbeiträge dieser Prädiktoren für die gesamte wöchentliche Arbeitszeit, die für das Amt aufgewendet wird, zu bestimmen und vor allem auch die Frage zu beantworten, in welchem Gewichtsverhältnis die Nachfrage- und Angebotsfaktoren zueinander stehen. Ein hoher Erklärungsbeitrag der situativen Faktoren würde implizieren, dass die Mandatsträger einer sehr heteronomen Struktur von Rollenerwartungen gegenüberstehen und ihre eigenen Bedürfnisse diesen Zwängen subordinieren. Eine Dominanz der „Angebotsvariablen“ würde gekehrt auf umfangreiche Spielräume für persönliche Rollengestaltung hindeuten, die den Amtsträgern ermöglichen, die Amtstätigkeit an ihre beruflichen oder familiären Bedingungen und/oder ihre subjektiven Werte und Zielsetzungen zu adaptieren.

Als Leithypothese wird hier davon ausgegangen, dass diese Spielräume einerseits negativ mit dem Institutionalisierungs- einer Ressortorganisation und dem Routinisierungsgrad der dort vorkommenden Aufgaben korrelieren, andererseits aber mit wachsender Gemeindegrösse insofern zunehmen, als sich die Amtsträger dank gut ausgebauter Verwaltung von administrativer Kleinarbeit freimachen und relativ autonom bestimmbar strategisch-politischen Aktivitäten zuwenden können.

6) Alter, Bildung und Geschlecht

Der Einbezug dieser Statusvariablen dient vor allem dem Zweck, allfällige Artefaktkorrelationen zu identifizieren, die in einer engen Kovarianz der Prädiktoren mit diesen drei Basisvariablen ihre Ursache haben. Allfällige Einflüsse des Alters könnten vor allem über kohorten- oder generationenspezifische Variationen Auskunft geben: z. B. über die Frage, ob bei jüngeren Altersgruppen vielleicht die Intensität des Amtsengagements eher schwindet. Mandatsträger mit höherem Bildungsniveau könnten mehr Arbeitsaufwand betreiben, insofern sie in umfassendere soziale Netzwerke integriert sind und dank ihrer höheren „kognitiven Mobilisierung“ (Inglehart 1990) eine komplexere Auffassung von ihren Rollenaufgaben aufrechterhalten; sie könnten aber

ihre Tätigkeit auch minimalistischer betreiben, insofern sie gewisse Aufgaben effizienter bewältigen und/oder stärker von überlokalen Orientierungen in Anspruch genommen werden. Und schliesslich wäre im Falle geschlechtsspezifischer Differenzen darauf zu reflektieren, dass Frauen mit politischer Tätigkeit bekannterweise oft andere Motive als Männer verbinden (vgl. z. B. Plasser/Ulram 2000), dass sie einen relativ aufwändigen egalitären Kommunikationsstil bevorzugen (Radcke 2001), oder dass sie häufiger genötigt sind, ihre Interessen häufig aus einer minoritären Position heraus zu vertreten (Geser 2009a).

3. Daten und Methodologie

Im Winter 2008/09 hat das Soziologische Institut der Universität Zürich bei allen Mitgliedern Schweizerischer Gemeindeexekutiven eine Erhebung durchgeführt, um unter anderem auch über die zeitlichen Belastungen im Amt näheren Aufschluss zu gewinnen. Da sich ein überraschend hoher Anteil aller Befragten (über 50% in den meisten Kantonen) daran mitbeteiligt hat, ist die Stichprobe ausreichend repräsentativ, um auf die Verhältnisse in der ganzen Schweiz hochrechnen zu können. Daraus ergibt sich, dass von den momentan ungefähr 15'000 Mandatsträgern ca. 14'100 ihr Mandat nebenamtlich ausfüllen, während gut 300 im Vollamt tätig sind und die übrigen eine Teilzeitstelle (meist im Umfang von 20, 30, 50 oder 80%) besetzen. In die nachfolgende Analyse werden ausschliesslich die nebenamtlichen – meist durch ein jährliches Pauschalhonorar und variable Sitzungsgelder honorierten – Exekutivmitglieder einbezogen.² Als Datenquelle über politisch-administrative Merkmale der Gemeinde stehen überdies die Ergebnisse einer im Jahre 2005 durchgeführten Befragung der Gemeindeglieder zur Verfügung, an der sich ca. 70% aller Kommunen mitbeteiligt haben, und der nationale Zensus von 2000 liefert Angaben über die Bevölkerungsgrösse aller (damals bestehender) Gemeinden. Die in den letzten Jahren in Gang gekommenen Fusions- und Eingemeindungsprozesse (z. B. in den Kantonen Thurgau, Tessin, Luzern und Freiburg) haben die methodologisch problematische Folge, dass zahlreiche ältere Daten den heutigen Gemeinden nicht mehr zugerechnet werden können, da diese inzwischen verschwunden sind, ihren Namen geändert haben oder inzwischen auf anderen territorialen und demographischen Gegebenheiten basieren. In derartigen Fällen blieb nur die Alternative der Elimination: mit der Folge, dass sich die nachfolgende Analyse nur auf ein reduziertes Sample von 2620 Gemeinden abstützen kann, in denen die 8011 Informanten ihr Mandat ausüben.

Tabelle 1 liefert eine Deskription aller unabhängigen und abhängigen Variablen, die in die nachfolgende Analyse einbezogen werden.

² Im arithmetischen Mittel beträgt die gesamte Jahresentschädigung für Gemeindepräsidenten im Nebenamt Sfr 11'000; für gewöhnliche Ratsmitglieder Sfr 11'400.

Tabelle 1: Deskription der für die Analyse verwendeten Variablen (nur im Exekutivmitglieder im Nebenamt)

Konzept	Variablen	Kategorien	Mittelwert/ Häufigkeit	(N ==)
Gemeindegrösse	Einwohner total 2000		2676.16	7303
Stadtnähe	Reisezeit zur nächsten Grossstadt (> 100000 Ew.) mit öffentlichen Verkehrsmitteln		65.3 (Minuten).	4694
Amtsstellung	Gemeindepräsident oder gewöhnliches Mitglied?	Präsident Gew. Mitglied	18.5% 81.5%	7303
Grösse der Gemeindeexekutive	Zahl der Sitze im Exekutivgremium Ende 2008		6.30 (Sitze)	7129
Organisation der Gemeindelegislative	Existenz eines parlamentarischen Gremiums	Ja Nein	22.3% 75.9%	7132
Intensität der Kontrolle: intrakommunal	„Wie beurteilen Sie die Aufsicht durch gemeindeinterne Kontrollgremien?“	stark eher stark eher schwach schwach	11.6% 49.9% 34.3% 4.2%	6946
Intensität der Kontrolle: suprakommunal	„Wie beurteilen Sie die Aufsicht durch gemeindeinterne Kontrollgremien?“	Stark eher stark eher schwach schwach	7.2% 32.8% 44.2% 16.0%	6125
Dienstalter	Anzahl Jahre im jetzigen Amt		7.33 (Jahre)	7828
Berufliche Erwerbstätigkeit	Umfang der aktuellen Berufstätigkeit	volle Stelle Teilzeitstelle keine Stelle	67.0% 20.3% 3.3%	6595
Führungserfahrungen	„Haben Sie in Ihrer beruflichen Tätigkeit Führungserfahrungen erworben?“	Ja Nein	55.4 44.6	7303
Interesse an politischer Gestaltung	„Wie wichtig war für Ihre Kandidatur das Motiv, eigene Ideen und Ziele umzusetzen?“	wichtig eher wichtig eher unwichtig unwichtig	22.05% 42.0% 28.8% 7.4%	6811
Parteilosigkeit	„Vertreten Sie in der Exekutive eine politische Partei oder sind Sie unabhängig von politischen Gruppen?“	Parteigebunden unabhängig	56.7% 39.0%	6983
Lebensalter			50.7 (Jahre)	7087
Bildungsniveau	„Welches ist Ihre höchste abgeschlossene Ausbildung?“	Obligat Schule Berufslehre Maturität Höhere Berufsbild. Höhere Fachschule Fachhochschule Universität	5.0% 30.4% 3.3% 20.0% 11.9% 12.6% 16.8%	7108
Geschlecht		männlich weiblich	78.1% 21.9%	7098

4. Empirische Ergebnisse

3.1 Die Wirkung der situativen Nachfragefaktoren

Aus der Tabelle 2 wird ersichtlich, dass die wöchentliche Arbeitsbelastung in allen Ressorts mit wachsender Einwohnerzahl einer Gemeinde konsistent zunimmt, um oberhalb von 5000 Einw. praktisch überall mindestens den Umfang einer Viertelstelle zu erreichen.

Verständlicherweise sind die Gemeindepräsidenten am stärksten belastet, da sie ja im Unterschied zu Präsidenten des Bundesrates oder der Kantonsregierungen eine herausgehobene (permanente) Führungsposition innehaben und auch einen selbständigen Kompetenzbereich (z. B. mit ortspolizeilichen Funktionen) zu betreuen haben. Bei ihnen nimmt der Arbeitsumfang auch mit der Gemeindegrösse am steilsten zu und erreicht in Mittelgemeinden (bis 20 000 Einwohnern: ein Niveau, das ungefähr dem doppelten Umfang eines gewöhnlichen Ressortvorstehers entspricht.

Erwartungsgemäss ist die Führung der Gemeindewerke mit dem geringsten Zeitaufwand verbunden, weil es sich hier um überaus regelmässig und voraussehbar auftretende Aufgaben handelt, die von entsprechend routinierten, betriebsförmig organisierten Einrichtungen wahrgenommen werden.

Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den Ressorts allerdings geringfügig und theoretisch schwer zu interpretieren. Eine multivariate Regressionsgleichung, in der –neben der Bevölkerungsgrösse - die Ressorts als Dummy-Variablen eingefügt werden, erklären diese letzteren kumuliert nur gerade 0.5% (!) der gesamten Varianz.

Tabelle 2: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindepräsidenten und verschiedener Ressortvorsteher des Gemeinderats (Gesamt Schweiz 2008; N= 7911)

Ressort:	Gemeindegrösse					
	-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000
Präsidium	9.2	12.0	13.8	16.8	20.4	22.4
Finanzen	8.4	10.0	12.1	10.4	13.8	14.9
Bildung	4.9	6.5	7.9	10.9	14.8	17.9
Soziales	6.0	7.8	10.9	10.7	12.1	15.8
Sicherheit	5.7	7.8	7.8	9.5	11.9	15.7
Gesundheit	8.1	7.3	6.9	8.6	11.9	15.9
Bau	5.3	7.1	8.5	9.9	11.4	16.5
Werke/Umwelt	5.0	7.3	7.1	9.8	12.5	13.4

Die Hypothese, dass die Räte in Agglomerationsgemeinden ein geringeres Arbeitspensum bewältigen müssen, wird nur für den Gemeindepräsidenten bestätigt (Tab. 3). Der auffällig hohe Arbeitsaufwand der Präsidenten in relativ grossen Landgemeinden (mit 5-10000 Einw.) ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass solche Orte für ihr Umland regionale Zentrums-

funktionen erfüllen müssen, die einen hohen Aufwand an öffentlichen Dienstleistungen (z. B. im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich) sowie zahlreiche Führungsfunktionen in interkommunalen Zweckverbänden mit sich bringen.

Genau umgekehrt fällt den übrigen Ratsmitgliedern ein höheres Wochenpensum zu, wenn sie in einer kleineren oder mittelgrossen Gemeinde innerhalb der urbanen Ballungszentren amtieren. Offensichtlich sind mit der grosstadtnahen Lage vielerlei zusätzliche Aufgaben verbunden, die aus der Verdichtung der Siedlungs- und Verkehrsverhältnisse und wahrscheinlich auch den höheren Anspruchsniveaus der der suburbanen Bevölkerung (z. B. im Verwaltungs-, Gesundheits-, Bildungs- und Entsorgungsbereich) entstehen. Oberhalb von 5000 Einw. beginnen allerdings auch für die Ressortvorsteher ländlicher Gemeinden offensichtlich die Bedingungen zu wirken, die auch beim Präsidenten für eine beträchtliche Mehrbelastung sorgen.

Tabelle 3: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindepräsidenten und anderer Exekutivmitglieder: nach Reisezeit zur nächsten Grosstadt mit mind. 100000 Einw. (F-Test)

Gemeindegrösse:	Gemeindepräsidenten				Andere Exekutivmitglieder			
	Reisezeit zur nächsten Grosstadt (Min)			Sign. F-Test	Reisezeit zur nächsten Grosstadt (Min)			Sign.
	-30	31-90	91+		-30	31-90	91+	
-1000	10.3	10.0	12.2	.037	6.3	6.1	5.1	.044
1001-2000	14.9	12.6	15.4	.142	8.0	7.9	7.3	.406
2001-5000	15.3	16.7	17.9	.296	9.8	8.6	8.5	.008
5001-10000	20.4	20.6	24.5	.023	11.8	10.5	13.2	.020
10001-25000	---	--	--	--	15.4	16.6	13.1	.223

Im Einklang mit der obigen Hypothese sind es ausschliesslich die Ressortvorsteher, die von einer *Erweiterung des Ratsgremiums* profitieren. Erwartungsgemäss ist das jedem Mitglied zufallende Arbeitsvolumen geringer, wenn sich die gesamte Aufgabenlast auf zahlreichere Köpfe verteilt (Tab 4).

Tabelle 4: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der der Gemeindepräsidenten und anderer Exekutivmitglieder: nach Sitzzahl im Gemeindevorstand.

Gemeindegrösse:	Gemeindepräsident						andere Exekutivmitglieder					
	Zahl der Sitze in der Exekutive					Sign. F-Test	Zahl der Sitze in der Exekutive					Sign. F-Test
	3	5	7	9	11+		3	5	7	9	11+	
-1000	10.1	10.5	10.9	13.6	--	.657	7.6	5.9	5.7	5.3	5.5	.182
1001-2000	16.3	13.5	14.1	14.3	--	.701	12.9	8.5	7.1	6.8	3.8	.000
2001-5000	15.5	17.5	16.6	15.5	16.5	.764	15.1	11.4	8.9	7.7	5.8	.000
5001-10000	15.3	22.4	18.3	21.2	20.5	.421	19.0	14.4	11.3	10.2	6.2	.000
10001-20000	22.3	26.5	21.4	18.0	--	.629	25.8	23.9	14.4	14.3	5.5	.000

Damit erklärt sich die extrem hohe Belastung von Dreieräten, wie sie im Kanton Genf generell üblich und auch in den Kantonen Luzern, Graubünden, Waadt und Tessin relativ weit verbreitet sind, und der ungewöhnlich niedrige Arbeitseinsatz in den Solothurner Gemeinden, in denen noch Räte zwischen 11 und 21 Mitgliedern üblich sind. Es ist verständlich, dass der Gemeindepräsident selbst von einer Vergrößerung des Ratsgremiums keineswegs profitiert, da allfällig vermehrte Delegationsmöglichkeiten durch um so grössere Kosten an Kommunikation und Koordination (z. B. in der Form längerer Ratssitzungen) wettgemacht werden.

Ueberraschender ist, dass sich die *Form der kommunalen Legislative* ebenfalls nur auf die Belastung der gewöhnlichen Ratsmitglieder auszuwirken scheint – abgesehen von den städtischen Gemeinden, wo auch das Wochenpensum des Gemeindepräsidenten stark davon beeinflusst wird (Tab. 5). Selbst in kleinsten Gemeinden sind die meisten Ressortvorsteher ungefähr eine Wochenstunde länger tätig, wenn – wie in vielen Westschweizer Gemeinden und im Tessin üblich – anstelle der Einwohnerversammlung ein gewähltes Ratsgremium die legislativen Abläufe bestimmt. In grösseren Gemeinden, wo Parlamente mit tendenziell aktiveren Mandatsträgern besetzt werden (können) und dementsprechend sowohl bezüglich ihrer Vorstösse wie auch ihrer Kontrollfunktionen mehr Aktivität entfalten, weitet sich dieser Belastungsunterschied dramatisch (bis auf fünf Wochenstunden) aus.

Tabelle 5: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindevorstandsmitglieder: nach Existenz eines Gemeindeparlaments (F-Test)

	Gemeindepräsidenten			andere Exekutivmitglieder		
	Parlament		Sign. F-Test	Parlament		Sign. F-Test
	nein	ja		nein	Ja	
-1000	10.4	10.2	.781	5.6	6.6	.000
1001-2000	13.3	13.8	.633	7.3	9.1	.000
2001-5000	16.5	18.6	.093	8.9	11.3	.000
5001-10000	20.9	17.4	.151	11.1	13.1	.010
10001-25000	22.1	20.3	.656	13.7	16.7	.001

Exekutivmitglieder, die sich in ihrer Arbeit durch *gemeindeinterne Aufsichts- und Kontrollorgane* intensiv überwacht fühlen, wenden wie erwartet –von einigen Inkonsistenzen abgesehen - etwas grössere Arbeitszeiten auf. (Tab. 6). Es überrascht nicht, dass diese Zusammenhänge vor allem bei den grösseren Gemeinden (und hier vor allem bei den Präsidenten) sichtbar werden, die generell über stärker ausdifferenzierten intrakommunalen Kontrollapparate verfügen und infolge ihres Gewichts auch stärker im Fadenkreuz kantonaler (oder gar nationaler) Aufsichtsinstanzen stehen.

Eher das Umgekehrte gilt für die Wirkung *überlokaler Aufsichts- und Kontrollstrukturen*, wo die Wirkungen in bereits in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern kaum mehr spürbar sind (Tab 7). Dies bestätigt die Vermutung, dass mit wachsender Grösse endogene Determinanten der Arbeitsbelastung immer mehr in Vordergrund treten: nicht zuletzt deshalb, weil die organisatori-

sche Komplexität grösserer Gemeinden ausreicht, um externe Überwachungen durch systeminterne Kontrollen zu substituieren.

Tabelle 6: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindevorstandsmitglieder: nach Intensität der Kontrolle durch *gemeindeinterne* Aufsichtsgremien.

	Gemeindepräsidenten					andere Exekutivmitglieder				
	Intensität gemeindeinterner Kontrolle					Intensität gemeindeinterner Kontrolle				
	hoch	eher hoch	eher tief	tief	Sign. F-Test	hoch	eher hoch	eher tief	tief	Sign. F-Test
-1000	12.2	10.2	10.2	10.8	.079	6.9	6.1	5.4	5.1	.003
1001-2000	15.4	14.1	13.0	15.0	.444	8.6	7.7	7.5	7.0	.118
2001-5000	20.1	16.8	15.8	11.7	.032	9.7	9.5	9.0	8.1	.183
5001-10000	25.6	18.9	18.9	--	.060	11.3	11.7	11.4	8.1	.096
10001-25000	23.9	18.4	--	--	.003	17.4	14.4	15.1	10.3	.054

Tabelle 7: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindevorstandsmitglieder: nach Intensität der Kontrolle durch *überkommunale* Aufsichtsgremien.

	Gemeindepräsidenten					andere Exekutivmitglieder				
	Intensität überkommunaler Kontrolle					Intensität überkommunaler Kontrolle				
	hoch	eher hoch	eher tief	tief	Sign. F-Test	hoch	eher hoch	eher tief	tief	Sign. F-Test
-1000	10.9	10.3	10.6	10.3	.932	6.2	6.2	5.4	5.9	.190
1001-2000	22.1	14.7	13.1	12.4	.001	7.9	8.3	7.4	7.3	.058
2001-5000	20.3	17.2	16.7	14.8	.100	10.1	9.4	9.4	8.8	.366
5001-10000	24.0	20.0	19.2	22.5	.648	10.3	11.7	11.9	10.7	.297
10001-25000	-	21.7	24.3	19.2	.678	17.8	14.5	15.4	14.6	.593

4.2 Die Wirkung der persönlichen „Angebotsfaktoren“

Im Bereich der „Angebotsfaktoren“ fällt vor allem auf, wie dramatisch das zeitliche Engagement im Amt davon beeinflusst wird, in *welchem Umfang die Mandatsträger daneben einer beruflichen Tätigkeit nachgehen*.

Wer eine Vollzeitstelle besetzt, arbeitet (sowohl als Präsident wie auch in praktisch allen Ressorts) in Gemeinden aller Grössenklassen mindestens 30% weniger als diejenigen, die wie z. B. Hausfrauen – auf jede berufliche Tätigkeit verzichten (Tabelle 8).

Während voll Erwerbstätige – selbst wenn es sich um angenehmere Repräsentationspflichten handelt – den Zeitrahmen von maximal 20 Stunden nicht überschreiten können, sind Erwerbslose besser in der Lage, ihren Einsatz im Einklang mit den situativen Anforderungen zu variieren – mit der Folge, dass sich der Abstand mit wachsender Einwohnerzahl bis auf 100% erhöht.

Bezeichnenderweise bestehen städtische Exekutiven häufiger als diejenigen kleiner Gemeinden (d.h. zu ca. 40% statt 30%) aus Mitgliedern, die keiner vollen Erwerbsarbeit nachgehen – und die deshalb wohl auch verstärkt auf die Amt erzielten Einkünfte angewiesen sind.

Tabelle 8: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindevorstandsmitglieder: nach Erwerbstätigkeit.

Gemeindegrösse:	Gemeindepräsidenten				Andere Exekutivmitglieder			
	Erwerbstätigkeit			Sign. F-Test	Erwerbstätigkeit			Sign. F-Test
	nein	teilweise	voll		nein	teilweise	voll	
-1000	15.8	11.7	9.8	.000	9.2	5.9	5.7	.000
1001-2000	26.3	16.5	12.5	.000	11.9	8.6	7.1	.000
2001-5000	18.5	21.7	14.3	.000	12.5	10.6	8.5	.000
5001-10000	26.6	22.8	16.1	.001	15.2	13.9	10.0	.000
10001-25000	-	25.7	19.9	.094	24.6	17.6	12.6	.090

Wie oben erwähnt, muss der Einfluss des *Dienstalters* auf das Arbeitspensum als sehr komplex betrachtet werden, weil sowohl Habitualisierungseffekte (die es verringern können) wie auch Expansionseffekte (die es steigern) in Betracht gezogen werden müssen. So kann auch das wenig schlüssige Bild der Tabelle 9 nicht überraschen, das der Expansionsthese etwas stärkere Unterstützung verleiht: allerdings nur in dem Sinne, dass Mandatsträger (vor allem Ressortvorsteher) kleinerer und mittelgrosser Gemeinden, die bereits äusserst lange amtieren, etwas mehr Wochenstunden in ihr Amt investieren. Dieser deutet eher auf die umgekehrte Kausalitätsrichtung hin: dass sich nur besonders engagierte und arbeitsmotivierte Exekutivmitglieder für mehr als vier Amtsperioden zur Verfügung stellen.

Tabelle 9: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeinderatsmitglieder: nach Zahl der bisherigen Jahre im Amt

Gemeindegrösse:	Gemeindepräsident						andere Exekutivmitglieder					
	Amtsjahre					Sign.	Amtsjahre					Sign.
	0-4	5-8	9-12	13-16	17+		0-4	5-8	9-12	13-16	17+	
-1000	10.1	10.6	9.4	11.0	11.1	.226	5.9	5.6	5.7	5.4	7.7	.132
1001-2000	15.3	13.3	12.6	12.5	15.6	.115	7.6	7.9	7.2	7.7	9.1	.346
2001-5000	15.9	15.7	17.9	16.5	16.8	.464	9.4	9.4	8.4	8.7	11.0	.091
5001-10000	20.3	18.5	20.3	24.1	19.0	.421	12.2	11.3	11.0	9.8	12.4	.258
10001-20000	22.3	19.6	25.2	19.8	28.3	.629	14.1	14.9	16.4	16.1	13.5	.499

Auch die Frage, ob im Beruf erworbene Führungserfahrung das Engagement erhöht, kann aufgrund der Ergebnisse in Tabelle 10 nicht schlüssig beantwortet werden. Am ehesten scheint für mittelgrosse Gemeinden (5-10000 Einw.) zu gelten, dass führungserfahrene Präsidenten und Ressortvorsteher etwas mehr Wochenzeit investieren. Da beruflich bedingte Qualifikationen natürlich stark mit zahlreichen anderen Prädiktoren (z. B. dem Geschlecht oder der Erwerbstätigkeit) korrelieren, kann erst die nachfolgende durchgeführte multivariate Analyse über ihren „echten“ Erklärungsbeitrag Aufschluss geben.

Tabelle 10: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindevorstandsmitglieder: nach vorgängig im Beruf erworbener Führungserfahrung

	Gemeindepräsident			andere Exekutivmitglieder		
	Führungserfahrung		Sign. F-Test	Führungserfahrung		Sign. F-Test
	nein	ja		nein	ja	
-1000	9.9	10.7	.116	5.7	6.1	.227
1001-2000	13.8	13.7	.936	7.3	7.9	.056
2001-5000	17.9	16.5	.223	8.9	9.5	.109
5001-10000	17.2	21.3	.098	10.9	11.7	.174
10001-25000	23.3	21.1	.736	15.1	14.8	.796

Sehr viel mehr spricht empirisch dafür, dass Mandatsträger, die mit ihrem Amt *intrinsic* politische Motive verbinden, sich zeitlich stärker engagieren als jene, die darin bloss eine Pflichterfüllung (für die Allgemeinheit bzw. ihre politische Gruppierung) sehen (Tab 11). Allerdings trifft dies für gewöhnliche Ratsmitglieder stärker zu als für die Präsidenten, für die in grösseren Gemeinden sogar eher das Umgekehrte gilt. Möglicherweise wird die Präsidentenrolle hier dermassen stark durch heteronome Einflüsse bestimmt, dass - vor allem wenn Amtsinhaber infolge ihrer beruflichen Verpflichtungen völlig an die Grenzen ihrer Leistungskapazität gelangen - kaum mehr Spielräume für die Entfaltung eigenbestimmter Zielsetzungen mehr bestehen.

Tabelle 11: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindevorstandsmitglieder: nach Wichtigkeit des Motivs, in der Politik eigene Ziele und Ideen durchzusetzen.

Gemeindegrösse:	Gemeindepräsidenten				Andere Exekutivmitglieder			
	„Eigene Ziele und Ideen durchsetzen“			Sign. F-Test	„Eigene Ziele und Ideen durchsetzen“			Sign. F-Test
	eher wichtig	eher wichtig	eher wichtig		sehr wichtig	eher wichtig	unwichtig	
-1000	11.3	10.6	9.6	.079	6.8	5.8	5.5	.005
1001-2000	15.5	13.2	13.7	.284	8.3	7.4	7.7	.160
2001-5000	19.8	15.6	16.9	.006	10.9	9.4	8.1	.000
5001-10000	18.4	21.5	21.2	.611	11.8	11.5	10.8	.236
10001-25000	20.4	21.8	21.2	.053	15.7	15.4	13.1	.129

Schliesslich unterstützen die Ergebnisse in Tabelle 12 partiell die etwas spekulative Hypothese, *parteilose* Mandatsträger würden im Vergleich zu Parteirepräsentanten mehr arbeiten, da sie bei der Gewinnung persönlicher Reputation (und Sicherung ihrer Wiederwahlchancen) mangels kollektiver Gruppenunterstützung stärker auf ihren persönlichen Leistungsnachweis angewiesen seien. Verständlicherweise ist in kleinsten Gemeinden nichts von diesem Zusammenhang zu

sehen, da dort mangels Konkurrenz Kandidaten (und oft widerwilliger Amtsinhaber) meist das Motiv entfällt, Wiederwahlchancen aktiv zu sichern.

Tabelle 12: Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit der Gemeindepräsidenten und der anderen Exekutivmitglieder: nach Bindung an eine politische Partei

	Gemeindepräsident			andere Exekutivmitglieder		
	parteigebunden	parteilos	Sign. F-Test	parteigebunden	parteilos	Sign. F-Test
-1000	10.8	10.2	.242	5.9	5.8	.786
1001-2000	13.1	14.8	.099	7.2	8.2	.001
2001-5000	16.7	17.5	.544	9.2	9.3	.979
5001-10000	20.5	18.7	.640	11.3	12.7	.229
10001-25000	21.8	25.5	.630	14.8	16.2	.461

4.3 Multivariate Erklärungsmodelle

Im folgenden soll mittels einer multivariaten Regressionsanalyse geprüft werden, welche der oben dargestellten trivariaten Korrelationen bei jeweiliger Kontrolle aller übrigen Prädiktoren erhalten bleiben, und welchen unabhängigen statistischen Beitrag sie zur Erklärung des gesamten wöchentlichen Arbeitsumfangs leisten. Dabei wird die Einwohnerzahl in logarithmierter Form in die Gleichung einbezogen, weil es damit möglich wird, eine nahezu normale Verteilung auf der Grössenvariablen zu erzielen und dem stark degressiven Einfluss dieser Variable Rechnung zu tragen.

Die Ergebnisse bestätigen insgesamt den Eindruck, dass die Arbeitszeiten der Präsidenten und der Ressortvorsteher überaus unterschiedlichen Bedingungen unterliegen. Im Falle der Präsidenten werden sie in sehr hohem Masse von der Gemeindegrösse und der beruflichen Erwerbstätigkeit bestimmt, die zusammen 26% der gesamten Varianz (im Vergleich zu 17% bei den übrigen Exekutivmitgliedern) erklären. Bei den letzteren wird das Wochenpensum zusätzlich stark von den institutionellen Rahmenbedingungen der Gemeindeorganisation (Grösse der Exekutive und Existenz einer Legislative) bestimmt – sowie von den intrinsischen politischen Motivationen, die auf das Engagement des Gemeindepräsidenten wider Erwarten keine signifikante Bedeutung haben. Andererseits scheint der Gemeindepräsident erheblich stärker den Belastungen ausgesetzt zu sein, die sich aus gut ausgebauten politisch-administrativen Ueberwachungs- und Kontrollstrukturen (im lokalen und überlokalen Raum) ergeben.

Im Falle der übrigen Ratsmitglieder ist die Relevanz der Bevölkerungsgrösse sehr viel geringer und die Wirkung der Grosstadtnähe gleich Null. Dadurch ergibt sich ein beträchtlich niedrigerer Erklärungsgrad, der aber zum grossen Teil dadurch wettgemacht wird, dass die Sitzzahl des Ratsgremiums und die Existenz eines Gemeindeparlaments sowie die beiden beruflichen Faktoren (Erwerbstätigkeit und Führungserfahrung) einen grösseren Einfluss entfalten.

Tabelle 13: Erklärungsmodelle für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit (in Minuten) von Gemeindepräsidenten und anderen Exekutivmitgliedern (lineare multivariate Regressionen, b-Koeffizienten und Signifikanzniveau).

	Gemeindepräsidenten		andere Exekutivmitglieder	
	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II
Konstante	-253.84	199.59	-287.18***	-113.40
Einwohnerzahl (ln)	195.76***	185.87***	155.26***	143.04***
Entfernung zur nächsten Grosstadt	.40	.47*	-.43***	-.27*
Grösse der Gemeindeexekutive	-22.65*	-17.29	-41.18***	-37.48***
Existenz eines Parlaments	-22.55	-8.50	97.03***	97.02***
Kontrolle: gemeindeintern	49.41*	38.01	15.42*	16.97*
Kontrolle: überkommunal	39.47*	31.54	15.71*	17.18*
Jahre im Amt		2.86		.24
Umfang beruflicher Erwerbstätigkeit		-278.95***		-160.27***
Berufliche Führungserfahrung (nein/ja)		45.49		26.16*
Wichtig, "eigene Ideen zu realisieren"		17.44		36.03***
Parteilos (nein/ja)		30.07		22.32
Alter		.44		1.79
Bildungsniveau		-17.48*		4.13
Geschlecht		106.24*		53.02**
Prozent erklärte Varianz (R²*100)	22.6	29.3	21.6	25.9
(N =)	(781)	(781)	(3652)	(3652)

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

Während die Wichtigkeit politischer Gestaltungsideen das Engagement aller Amtsinhaber bestimmt, ist die Intensität gemeindeinterner Kontrollen und die Parteilosigkeit nur im Falle des Präsidenten von einer (allerdings bescheidenen) Relevanz. Dienstalalter und Parteilosigkeit behalten (besonders bei den Präsidenten) den in den obigen bivariaten Analysen festgestellten positiven Einfluss – ohne allerdings die statistische Signifikanzgrenze zu überschreiten. Analoges gilt für die Führungserfahrungen, deren Einfluss kaum mehr ins Gewicht fällt, wenn man Geschlecht und Erwerbstätigkeit kontrolliert.

Noch deutlicher als bei der bivariaten Analyse erscheint die Regularität, dass Gemeindepräsidenten mit zunehmender Distanz ihrer Gemeinde zur Grosstadt eine stärkere Belastung erfahren, während die übrigen Exekutivmitglieder umgekehrt in den Agglomerationsgemeinden eine etwas grössere Bürde zu schultern haben.

Der in Tabelle 6 suggerierte Zusammenhang mit der Intensität überkommunaler Kontrollen verschwindet hingegen ebenso wie die von Tabelle 9 nahegelegte Kovariation mit dem Dienstalalter, und auch das Lebensalter bleibt ohne jede Relevanz. Bei der Geschlechtsvariablen wird ein

Vorsprung der Männer erkennbar, der im Falle der Ressortvorsteher gut 50 Minuten und bei den Präsidenten fast zwei Wochenstunden beträgt. Dieses Ergebnis steht dem Befund entgegen, dass man bei einer bivariaten Analyse einen grösseren Arbeitseinsatz der Frauen findet – der aber ausschliesslich darauf zurückzuführen ist, dass sie häufiger nur teilweise oder gar nicht berufstätig sind. Deshalb erscheint die negative Korrelation erst, wenn man die berufliche Erwerbstätigkeit statistisch kontrolliert (Tab. 14). Sie ist – wie detailliertere Analysen zeigen - vor allem darauf zurückzuführen, dass teilerwerbstätige Männer erheblich mehr Zeit als Frauen im gleichem Berufspensum in ihr Amt investieren.

Tabelle 14: Einfluss des Geschlechts und der Erwerbstätigkeit auf die wöchentliche Arbeitszeit (in Minuten): Präsidenten und Ressortvorsteher (Multivariate Regressionen, b-Koeffizienten und Signifikanzniveaus).

	Präsident		Ressortvorsteher	
	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II
Konstante	-239.84*	-37.81	-313.18***	-218.40***
Einwohnerzahl (ln)	177.91***	158.96***	123.26***	116.31***
Geschlecht (+=männlich)	-108.55**	110.38**	-57.42***	73.59***
Umfang der beruflichen Erwerbstätigkeit	--	-279.30***	--	-160.94***
Prozent erklärte Varianz (R²*100)	20.8	26.7	14.7	17.3
(N =)	(1142)	(1142)	(5222)	(5222)

* $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

Die insgesamt höhere Erklärungskraft personell bestimmter „Angebotsfaktoren“ im Falle der Präsidenten ist einzig auf den immensen negativen Einfluss der beruflichen Erwerbstätigkeit zurückzuführen, in dem sich die dramatische Spannung zwischen Milizrolle und Berufsarbeit (vor allem in grösseren Gemeinden) widerspiegelt.

Schliesslich muss auf den überraschenden negativen Einfluss der höheren Bildung hingewiesen werden, die sich allerdings auf die Gemeindepräsidenten beschränkt.

Da die Leiter verschiedener Sachressorts mit sehr verschiedenartigen Problemstellungen, politischen Kräfteverhältnissen und administrativ-rechtlichen Strukturen konfrontiert sind, ist auch damit zu rechnen, dass ihre Arbeitsbelastung unterschiedlichen Kausaleinflüssen unterliegt. So ist beispielsweise zu erwarten, dass die Arbeitszeit der in hoch institutionalisierten und regulierten Bereichen (z. B. Gemeindewerke) tätigen Ratsmitglieder stark durch exogen-situative Bedingungen beeinflusst wird, während in Bereichen mit vielen unberechenbaren und idiosynkratischen Problemfällen (z. B. im Finanz- und Sozialbereich) mehr Spielraum für subjektive Motivationen, Qualifikationen und andere persönliche Faktoren besteht.

Genau diese Hypothese wird in Tabelle 14 bestätigt, wo sich zeigt, dass die persönlichen Prädiktoren bei Finanzvorstehern mehr als 13%, im Falle von Werkvorständen (hingegen nicht einmal 1% der Gesamtvarianz erklären. Andererseits werden Finanzvorsteher logischerweise auch

stärker von externen Kontrollstrukturen (intra- und überkommunaler Provenienz) berührt, während bei Sozialvorstehern nur lokale Kontrollorgane eine Bedeutung haben. Der hohe, von der Gemeindegrösse weitgehend unabhängige Formalisierungsgrad der Gemeindewerke (=Strassenunterhalt, Wasser- und Stromversorgung, Entsorgung etc.) ist wohl der Grund, warum die Arbeitszeit hier mit wachsender Bevölkerung nur unwesentlich zunimmt und mit wachsender Sitzzahl in der Exekutive nicht sinkt: zwei Gründe dafür, warum das gesamte Regressionsmodell nur 7.4 Prozent der Gesamtvarianz erklärt. Ein weiterer Grund liegt in der geringen Relevanz der Erwerbsarbeit, die wohl damit zu erklären ist, dass angesichts der eher niedrigen Arbeitsbelastung weniger Kollisionen mit beruflichen Rollenverpflichtungen entstehen. Während alle Ressortvorsteher (ausser dem Werkvorstand) in ähnlichem Umfang von den Entlastungswirkungen eines grösseren Ratsgremiums profitieren, sind Sicherheitschefs mehr als ihre Amtskollegen von den Mehrbelastungen, die ein Gemeindeparlament mit sich bringt, betroffen. Der Grund dafür liegt wahrscheinlich darin, dass sich die Aktivität kommunaler Parlamente besonders stark auf sicherheitsbezogene Gemeindefragen konzentriert,

Ausschliesslich bei der Aufgliederung in Spezialressorts wird schliesslich sichtbar, dass sowohl ein fortgeschrittenes Lebensalter wie auch ein längeres Dienstalder dazu beiträgt, das Arbeitspensum zu erhöhen. Das erstere ist besonders für Finanzchefs bedeutsam, wo jedes zusätzliche Lebensjahr den Wocheneinsatz durchschnittlich um 13 Minuten erhöht.

Überraschend ist das Ausmass, in dem die intrinsische politische Motivation („eigene Ideen zu verwirklichen“) in allen Ressorts ausser dem Bauwesen das Arbeitsengagement bestimmt, und schwierig zu erklären bleibt die Tatsache, dass sich die Wirkung der Grosstadtnähe auf Finanzvorsteher und diejenige der Parteilosigkeit auf Sozialvorsteher beschränkt.

Tabelle 14: Erklärungsmodelle für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit (in Minuten): für Inhaber verschiedener Ressorts (exkl. Präsident) (lineare multivariate Regressionen, B-Koeffizienten und Signifikanzniveau).

	Finanzen		Bau		Werke		Soziales		Sicherheit	
	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II
Konstante	285.65*	514.04**	-281.4***	-152.83	-154.33	169.06	-195.36	-279.24	-105.0*	-190.34
Einwohnerzahl (ln)	119.87***	88.72***	161.0***	148.9***	98.87***	85.89**	165.42***	155.97***	143.5***	128.4***
Entfernung zur nächsten Grosstadt	.34	.26	.17	-.03	-.63	-.51	-.28	-.13	-.06	-.17
Grösse der Gemeindeexekutive	-46.34***	-39.12***	-52.9***	-45.9***	-13.34	-12.67	-44.8***	-40.45***	-49.23***	-47.14***
Existenz eines Parlaments	43.03	44.58	60.20*	58.20*	97.82	88.61	44.73	40.08	160.70***	139.1***
Kontrolle: gemeindeintern	57.26*	40.7	6.67	10.67	14.08	13.3	52.85**	52.5**	16.78	13.52
Kontrolle: überkommunal	52.26**	53.13**	21.45	19.45	-28.93	-27.55	11.45	9.63	27.37	28.78
Jahre im Amt		8.88**		4.2*		.63		7.96*		3.67
Umfang berufl. Erwerbstätigkeit		-341.61***		-209.17**		-5.51		-207.12**		-137.5**
Berufliche Führungserfahrungen		55.98		30.36		5.76		46.3		13.78
Motiv: "Eigene Ideen realisieren"		35.45*		6.58		53.51		13.12		36.1*
Parteilos		-58.07		31.29		-15.88		47.34*		9.74
Alter		13.00***		5.54**		3.95		8.82**		8.11*
Bildungsniveau		-12.66		-.61		-3.01		13.83*		10.73
Geschlecht (m = +)		198.55***		100.43*		-141.45		127.8***		97.87
Prozent erklärte Varianz (korrigiertes R²*100)	10.2	23.8	26.0	31.7	7.0	7.4	22.0	28.9	20.8	26.4
(N =)	(739)	(739)	(867)	(867)	(351)	(351)	(820)	(820)	(477)	(477)

* $p < .05$

** $p < .01$

*** $p < .00$

Tabelle 15: Erklärungsmodelle für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit (in Minuten) für Gemeindepräsidenten und Ressortvorsteher: nach Gemeindegrösse (lineare multivariate Regressionen, b-Koeffizienten und Signifikanzniveau).

	Präsident (< 2000 Einw.)		Präsident (2001-8000 Einw.)		Ressortvorsteher (< 2000 Einw.)		Ressortvorsteher (2001-8000 Einw.)		Ressortvorsteher (> 8000 Einw.)	
	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II
Konstante	-96.72	271.04**	-991.4***	-772.83	-85.81	-90.78	-751.36**	-513.64	-521.0*	200.42
Einwohnerzahl (ln)	157.87***	162.72***	302.04**	153.9	104.87***	101.78**	216.42***	196.97***	188.55*	184.42*
Entfernung zur nächsten Grosstadt	.52*	.59*	-.19	-.03	-.33**	-.23	-.54**	-.29	.66	.81
Grösse der Gemeindeexekutive	-21.34	-19.12	-8.93	-1.64	-13.84*	-12.67*	-51.8***	-43.45***	-58.23***	-58.14***
Existenz eines Parlaments	-13.03	-1.58	-29.20	3.73	76.82***	83.61***	98.73**	99.08**	74.70	46.1
Kontrolle: gemeindeintern	26.15	18.7	113.67*	119.69*	28.08**	29.31**	6.85	3.48	-28.78	-31.52
Kontrolle: überkommunal	36.89	30.13	55.73	55.16	17.93*	17.55*	17.45	19.63	16.37	48.78
Jahre im Amt		1.12**		10.54*		.25		2.98		7.79
Umfang berufl. Erwerbstätigkeit		-191.61**		385.17***		-101.5***		-164.12**		-282.5***
Berufliche Führungserfahrungen		55.98		-12.36		30.61*		39.88*		-17.78
Motiv: "Eigene Ideen realisieren"		25.45*		7.93		24.06**		54.24***		-46.1*
Parteilos		23.07		110.29		28.88		-4.39		-9.74
Alter		-.59		4.54**		2.08		.26		5.11*
Bildungsniveau		-17.66*		-14.61		3.46		1.13		16.73
Geschlecht (m = +)		28.55		173.43*		44.86*		42.24		-44.87
Prozent erklärte Varianz (korrigiertes R²*100)	9.0	13.0	7.9	22.4	7.2	9.7	12.5	18.5	16.2	28.9
(N =)	(544)	(544)	(199)	(199)	(2038)	(2038)	(1265)	(1265)	(347)	(347)

* $p < .05$

** $p < .01$

*** $p < .00$

In Tabelle 15 wird sichtbar, wie sich die Gewichte der Erklärungsvariablen mit wachsender der Gemeindegrösse verändern. Erwartungsgemäss stellt man fest, dass die Determinationskraft der persönlichen Variablen steigt – ganz besonders bei den gewöhnlichen Ratsmitgliedern, wo sie in Kommunen über 8000 Einw. fast 13% der Gesamtvarianz erklären. Dies ist zum einen auf den erhöhten negativen Einfluss der beruflichen Erwerbstätigkeit zurückzuführen, in dem sich das zunehmende Spannungsverhältnis zwischen Amts- und Berufsanforderungen manifestiert; und zum andern auf das gesteigerte Gewicht intrinsischer politischer Gestaltungsmotivationen („eigene Ideen realisieren), in denen sich zeigt, dass Exekutivpositionen in grösseren Kommunen mehr Spielraum für selbstbestimmte Rollengestaltung bieten. Nicht überraschend ist ferner, dass die Entlastungswirkungen einer umfangreicheren Gemeindeexekutive vor allem in grösseren Gemeinden – wo viel Arbeit zu verteilen ist – spürbar werden. Ebenso verständlich erscheint, dass sich die von binnenkommunalen Kontrollgremien ausgehenden Belastungen für den Präsidenten auf grössere Gemeinden beschränken, weil sie dort häufiger mit relativ professionellem Personal besetzt sind und eine intensivere, geregeltere Aktivität entfalten. Schwieriger fällt die Erklärung dafür, warum dem negativen Einfluss der Bildung bei Präsidenten ein – mit der Gemeindegrösse anwachsender - positiver Einfluss bei den Ressortvorstehern gegenübersteht, und warum der Vorsprung der Männer bei Präsidenten grösserer Kommunen sein Maximum erreicht, während er sich bei den Ressortvorstehern derselben Gemeindekategorie sogar leicht ins Gegenteil verkehrt. Präsidenten und Ressortvorsteher teilen schliesslich die Gemeinsamkeit, dass vom Beruf mitgebrachte Führungserfahrungen mit wachsender Gemeindegrösse an Bedeutung verlieren, während Lebensalter und Dienstalter als Determinanten des wöchentlichen Arbeitspensums stärker in den Vordergrund treten.

5. Schlussfolgerungen

Da die Arbeitszeit von Milizpolitikern keiner formalen Festlegung unterliegt, ist damit zu rechnen, dass sie durch eine Vielfalt von variablen Faktoren beeinflusst wird, wie sie sich aus den objektiven Rollenanforderungen des Amtes einerseits und den persönlichen Eigenschaften und Verhältnissen (Motivation, Qualifikation, Abkömmlichkeit u. a.) andererseits ergeben.

Wenn der unbestreitbare Vorteil (für die Gemeinde) darin besteht, dass der Arbeitseinsatz flexibel der wechselnden Quantität, Vielfalt und Komplexität der Aufgaben angepasst werden kann, so bleibt das Rollenengagement andererseits an idiosynkratische individuelle Gegebenheiten gebunden, die sich der intentionalen politisch-administrativen Steuerung und Kontrolle entziehen.

Die empirischen Ergebnisse zeigen allerdings, dass die objektiven Situationsbedingungen bei weitem dominieren: vor allem in kleineren Gemeinden, wo jenseits der dauernd anfallenden administrativen Verpflichtungen kaum ein Spielraum für eigene Rollengestaltung besteht.

Generell ergibt sich der Schluss, dass es vorrangig situative, in geringerem Ausmass aber auch personelle Variablen sind, die sowohl beim Gemeindepräsidenten wie bei den Ressortvorstehern die Arbeitszeit bestimmen, dass sich die Erklärungsbeiträge der einzelnen Faktoren aber in unerwartetem Ausmass unterscheiden.

Beim Gemeindepräsidenten kovariert das Wochenpensum äusserst eng mit der Einwohnerzahl seiner Gemeinde. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn sich wachsende Grösse mit einer zunehmenden Effektivität kommunaler Kontrollorgane (politischer und administrativer Art) verbindet. Bei den Ressortvorstehern ist diese unabhängige Wirkung der Bevölkerungsgrösse etwas geringer und wird zusätzlich neutralisiert, wenn sich ihr Anwachsen mit einer Erweiterung des Exekutivgremiums verbindet. Umgekehrt wird sie gesteigert, wenn sich das kommunalpolitische Leben durch Etablierung eines Legislativgremiums intensiviert.

Auch mit dem Umfang der Erwerbstätigkeit, dem Mitbringen von Führungserfahrung und der Relevanz intrinsischer politischer Gestaltungsmotivationen bestehen Kovarianzen, die mit den eingangs formulierten Hypothesen im Einklang stehen, bei gewissen Kategorien von Amtsträgern (z. B. Werkvorstehern) allerdings nicht von Bedeutung sind. Mit der Zugehörigkeit zu einer Partei wie auch mit dem formalen Bildungsniveau können keine konsistenten Zusammenhänge nachgewiesen werden: im Gegensatz zum Lebensalter und Dienstalter, mit dessen Anstieg sich das wöchentliche Arbeitspensum aller Räte zumindest in grösseren Gemeinden etwas erhöht. Eher unerwartet und erklärungsbedürftig ist der Befund, dass – bei gegebenem Niveau beruflicher Tätigkeit – Männer etwas mehr Arbeitszeit als Frauen in ihr Amt investieren. Vielleicht hängt dies damit zusammen, dass sie aufgrund ihrer stärkeren binnen- und supralokalen Vernetzung ein weiteres Kommunikations- und Interaktionsfeld zu kultivieren haben.

Ganz offensichtlich trägt sowohl die traditionelle Kleinteiligkeit der Schweizerischen Gemeindestruktur wie auch das Festhalten an der Einwohnerversammlung (anstelle eines Parlaments) dazu bei, die wöchentliche Arbeitszeit auf einem Niveau zu halten, das noch mit einer geregelten vollen Berufstätigkeit meist noch vereinbar werden kann. Dies gilt für zumindest für gewisse Spezialressorts, nicht aber für den Gemeindepräsidenten, der bereits oberhalb von 5000 Einwohnern de facto eine Halbtagsstelle ausfüllt – und deshalb häufig daneben nur ein teilzeitliche oder überhaupt keine berufliche Tätigkeit ausübt.

Viele Befunde weisen implizit auf die zahlreichen Dilemmas hin, die im praktischen Umgang mit dieser Problematik unweigerlich entstehen:

- 1) Mittels Gemeindefusionen lässt sich der quantitative Bedarf an Behördemitgliedern zweifellos reduzieren: aber mit dem Preis, dass anforderungsreichere, nicht mehr mit geregelter Berufsarbeit vereinbare Aemter entstehen, Diese „Professionalisierungsschwelle“ wird bei Präsidenten bereits unterhalb von 10000 Einw. und in zahlreichen Ressorts (z. B. im Bau-, Finanz- und Sozialwesen) allerdings erst bei ca. 25000 Einw. erreicht.
- 2) Ein Gemeindeparlament belastet das Milizsystem gleich auf doppelte Weise: weil Exekutivrollen anforderungsreicher werden und weil ihre Besetzung schwerer fällt, wenn so viele politisch engagierte Gemeindemitglieder auf legislativer Ebene absorbiert sind.
- 3) Eine Verkleinerung des Exekutivgremiums verringert zwar den Bedarf an Kandidaten: aber wer möchte die mehr als 20 Wochenstunden leisten, wie sie (selbst in kleineren Gemeinden) bei einem Dreier- oder Fünferkollegium notwendig sind?
- 4) Unter dem Gesichtspunkt zeitlicher Verfügbarkeit sind Teil- oder Nichterwerbstätige ideal: aber häufig bringen sie natürlich nicht die Führungserfahrungen oder beruflichen Spezialqualifikationen mit, die im Amt erforderlich sind. (Möglicherweise werden die aktuellen krisenbedingten

Entlassungen von Kaderpersonen (z. B. im Finanzbereich) zu einer verbesserten Bewerberlage führen).

5) Parteilose leisten etwas mehr Einsatz: aber lohnt es sich deshalb, den Parteien die Kontrolle über die Ämterbesetzung zu entziehen und die Exekutivmandate an Personen mit unscharfem, unberechenbarem Einstellungsprofil zu übertragen?

Die wachsende Dringlichkeit all dieser Probleme zeigt sich in der vorliegenden Studie im Ergebnis, dass 83% der Präsidenten und 72% der übrigen Vorstandsmitglieder der Meinung sind, dass die Belastung ihres Amtes in den letzten Jahren „stark“ oder „ziemlich“ zugenommen habe,

Natürlich sollten all diese Fragen in einem breiteren, über die vorliegenden empirischen Daten weit hinausgehenden Alternativenhorizont diskutiert und entschieden werden: in einer Perspektive, in der es zum Beispiel auch darum geht, kommunale Mandatsträger durch Ausbau der professionellen Gemeindeverwaltung oder durch funktionelle Verschiebungen auf Kanton oder Zweckverbände wirksam zu entlasten.

Literatur

Geser Hans 1987 (zus. mit Peter Farago / Robert Fluder / Ernst Gräub) Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung. Haupt Verlag, Bern/Stuttgart.

Geser, Hans 1989 Die kommunale Milizverwaltung in der Bewährungsprobe /in: Die Gemeinde an der Leistungsgrenze? Schriften der Schweizerischen Gemeinschaft für Demokratie (SAD) Nr. 29, Zürich 1989.

Geser Hans 2008 Die kantonale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell? (In: Bernhard Roberto (ed.) Wenn's an die Fundamente geht. NHG-Jahrbuch. Rüegger Verlag Zürich/Chur, S. 125-138).

Geser Hans 2009a: Gibt es feminine Parteien? In: Politik und Parteien im Wandel. Online Publikationen. Zürich, März 2009. http://socio.ch/par/ges_17.html

Geser Hans 2009b Rising Tides of Ideological Simplifications. A Comparative and Longitudinal Analysis of Local Parties. Swiss Political Science Review 15 (2) 2009: 241-280. http://socio.ch/par/t_hgeserszpw.pdf

Grauhan, R.R. 1976 Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Grosstädte. Freiburg, Rombach.

Inglehart, Ronald 1990 Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Plasser Fritz & Ulram Peter A. 2000 Parteien ohne Stammwähler? Zerfall der Parteibindungen und Neuausrichtung des österreichischen Wahlverhaltens. In: Pelinka, Anton / Plasser, Fritz / Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien (Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22). Signum-Verlag, Wien, S. 169-202. <http://www.demokratiezentrum.org/media/pdf/plasserulram.pdf>

Radcke Antje 2001 Das Ideal und die Macht. Das Dilemma der Grünen. Henschel Verlag, Berlin.

Scharpf, Fritz .W. / Reissert, B. / Schnabel, F. 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (Kronberg, Skriptor 1976).

Weber, Max 1972 Wirtschaft und Gesellschaft. Mohr, Siebeck, Tübingen.