

Entschädigung der Exekutivmitglieder in Zürcher Gemeinden

Martina Flick Witzig, Franziska Vogt Gehri

*Institut für Verwaltungs-Management (IVM), ZHAW School of Management and Law, Bahnhofplatz 12,
8400 Winterthur, Schweiz*

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie hoch die Entschädigungen sind, die an Stadt- und Gemeinderäte im Kanton Zürich ausbezahlt werden, die ihr Amt in Milizfunktion ausüben. Zudem wird untersucht, welche Faktoren die Entschädigungshöhen beeinflussen. Es zeigt sich, dass die unterschiedlichen Höhen der Gesamtentschädigungen vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen sind, nämlich auf die Einwohnerzahl und die ausgeübte Funktion. Im Vergleich zu den Gesamtentschädigungen lassen sich die pro Stunde entrichteten Entschädigungen nur unzureichend statistisch erklären. Der Medianwert weist hier eine hohe Stabilität auf und liegt bei ca. 57 CHF.

Schlagworte: Entschädigung, Gemeinderäte, Kanton Zürich

1 Einleitung

Die Festlegung von Entschädigungen für Behördenmitglieder stellt für Städte und Gemeinden eine Herausforderung dar. Während in der Privatwirtschaft klar definierte Kriterien vorhanden sind, die das Lohnniveau beeinflussen (z.B. Anforderungsniveau der Tätigkeit, Qualifikation und Erfahrung), fehlen entsprechende Anhaltspunkte für Entschädigungen im Milizsystem. Dessen ungeachtet wird von den Verantwortlichen erwartet, dass sie Entschädigungen festlegen, die einerseits die finanziellen Ressourcen der Gemeinde nicht über Gebühr belasten, andererseits aber auch nicht so niedrig sind, dass potenziell Interessierte von einer Kandidatur abgehalten werden. Um den Städten und Gemeinden hierbei eine Orientierungshilfe zu bieten, führte das Institut für Verwaltungs-Management der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften mit Unterstützung durch den Gemeindepräsidentenverband Winterthur im Zeitraum von Mitte Februar bis Anfang April 2013 eine Befragung von Stadt- bzw. Gemeinderäten in Milizfunktion durch. Das Ziel der Befragung bestand darin, einerseits die Höhe der Entschädigungen für die Stadt- und Gemeinderäte zu erheben und andererseits zu untersuchen, welche Faktoren die Entschädigungshöhen beeinflussen. Der verwendete Fragebogen baute dabei teilweise auf der Studie von Geser et al. (2011) auf, unterscheidet sich aber hinsichtlich Länge und Schwerpunktsetzung. Abgefragt wurden insbesondere die Aufgaben der Stadt- und Gemeinderäte, der mit dem Amt verbundene zeitliche Aufwand sowie die Entschädigungshöhen.

An der Befragung nahmen 193 Stadt- und Gemeinderäte aus 36 Zürcher Städten und Gemeinden teil, davon machten 185 Angaben zu ihrer Entschädigung. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, beteiligten sich vor allem Gemeinden mit vier- bis sechstausend Einwohnern an der Befragung. Gut ein Drittel der Befragten kamen aus Gemeinden dieser Grösse. Doch auch die anderen Grössenklassen waren jeweils mit ca. 30 Befragten repräsentiert.

In den einzelnen Städten / Gemeinden beteiligte sich in der Regel mindestens die Hälfte der Mitglieder des Rates an der Befragung, nur in zwei Fällen war die Beteiligung niedriger. Der Mittelwert liegt bei 81% Beteiligung pro Gemeinde. In einem Drittel der Gemeinden füllten alle Mitglieder des Gemeinde- bzw. Stadtrats den Fragebogen aus.

	Anzahl Gemeinden	Anzahl Befragte	Anteil an allen Befragten in %
unter 2000 Einwohner	6	29	15.0
2000 bis 3999 Einwohner	7	34	17.6
4000 bis 5999 Einwohner	11	69	35.8
6000 bis 9999 Einwohner	6	32	16.6
mehr als 10000 Einwohner	6	29	15.0
Gesamt	36	193	100.0

Tabelle 1: Teilnehmende Städte- und Gemeinden nach Einwohnerzahl (Stand 2011)¹

Der Beitrag ist folgendermassen aufgebaut: Im folgenden Abschnitt 2 wird zunächst kurz auf den Stand der Forschung eingegangen. Darauf folgen Ausführungen zur Zusammensetzung und Höhe der Entschädigungen (Abschnitt 3). Der Abschnitt 4 widmet sich der statistischen Erklärung für die Unterschiede in der Entschädigungshöhe. Der Beitrag schliesst in Abschnitt 5 mit einem Fazit und Empfehlungen.

2 Stand der Forschung

Die Höhe der Entschädigungen für Milizpolitiker auf Gemeindeebene war bislang Gegenstand von Untersuchungen an den Universitäten Zürich (vgl. Geser et al., 2011; Geser, 2009) und Bern (Steiner et al., 2012). Für die Schweiz kommt die Studie von Geser et al. (2011: 112 f.) zu dem Schluss, dass sowohl die Jahresentschädigungen als auch die Ansätze pro Stunde vor allem von zwei Faktoren abhängen. Dies sind die Gemeindegrösse und die Funktion. So steigen die Entschädigungen mit wachsender Gemeindegrösse an. Zudem erhalten Ratspräsidenten höhere Entschädigungen als die übrigen Ratsmitglieder. Darüber hinaus stellen die Autoren deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen fest, die sich vor allem in

¹ Quelle für Einwohnerzahlen: Statistisches Amt des Kantons Zürich (2013a).

mittelgrossen Gemeinden zeigen. So sind die Entschädigungen in den Kantonen Solothurn, Bern und Wallis gering im Vergleich zu jenen in Schaffhausen, Waadt, Zürich oder Zug.

Für den Kanton Zürich ermitteln sowohl Geser (2009: 3) als auch Steiner et al. (2012: 71) signifikante Zusammenhänge zwischen den Entschädigungshöhen und den Gemeindegrössen. Beim Vergleich der jährlichen Entschädigungen pro Exekutivsitze ergeben sich im Kanton Zürich für Gemeinden mit bis zu 2000 Einwohnern höhere Entschädigungen als im schweizerischen Durchschnitt. Anders verhält es sich in Gemeinden / Städten mit 2000 bis 50000 Einwohnern, hier sind die Entschädigungen pro Exekutivsitze im Kanton Zürich deutlich niedriger als in der Gesamtschweiz (Steiner et al., 2012: 71 f.). Bei der Unterscheidung zwischen Ratspräsidenten und sonstigen Ratsmitgliedern ergeben sich bei Geser (2009: 3) für den Kanton Zürich höhere Gesamtentschädigungen für die Präsidenten. Wird dagegen die Entschädigungen pro Stunde betrachtet, liegen diese ab einer Einwohnerzahl von 5000 bei den Präsidenten tiefer als bei den übrigen Ratsmitgliedern.

3 Entschädigungshöhen

3.1 Zusammensetzung der Entschädigungen

Die Entschädigungen der Stadt- und Gemeinderäte des Kantons Zürichs setzen sich meist aus verschiedenen Bestandteilen zusammen, was sich aus Tabelle 2 ablesen lässt. Bei unserer Befragung gaben alle Exekutivmitglieder an, für ihre Tätigkeit als Stadt- bzw. Gemeinderat eine Jahrespauschale oder einen Jahreslohn zu beziehen. Das arithmetische Mittel liegt hier bei 24'723, der Median bei 22'000 CHF. Die Spannweite ist sehr gross und reicht von 4'780 bis 90'000 CHF.

Zusätzlich erhalten die meisten Befragten Sitzungsgelder. Diese summierten sich im Jahr 2012 im Schnitt auf 6'787 (arithmetisches Mittel) bzw. auf 6'000 CHF (Median). Nur 17 Befragte gaben an, dass sie eine Entschädigung für Reisezeiten erhalten. Auffällig ist hier der Maximalwert von 13'000 CHF pro Jahr, der einen extremen Ausreisser darstellt. Mit diesem Wert liegt das arithmetische Mittel bei ca. 1'472 CHF, ohne ihn nur bei ca. 751 CHF. Der Median beträgt 633 bzw. 617 CHF.

95 Befragte erhalten Spesen bzw. Barauslagen erstattet. Auch hier weisen die Beträge eine sehr grosse Spannweite auf (Minimum 45, Maximum 10'600 CHF). Die Beträge hier lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen: Bei den meisten Befragten liegen sie bei weniger als 2'500 CHF pro Jahr (arithmetisches Mittel von ca. 615 CHF), während dreizehn Befragte zwischen 2'500 und 10'600 CHF als Spesen und Barauslagen erstattet erhalten (arithmetisches Mittel von ca. 5'759 CHF).

	Anzahl	Minimum	Maximum	Maximum ohne Ausreisser	Median	Mittelwert	Standardabw.
Jahrespauschale bzw. Jahreslohn	184	4'780	90'000	47'700	22'000	24'723	12'921.4
Sitzungsgelder	144	40	32'000	17'217	6'000	6'787	4'575.1
Entschädigung für Reisezeiten	17	73	13'000	1'785	633	1'472	3'015.4
Spesen und Barauslagen	95	45	10'600	3'000	500	1'319	2'066.7

Tabelle 2: Höhe der einzelnen Entschädigungsarten (in CHF) im Jahr 2012

Aufgrund der Ausreisser, die bei allen Entschädigungsarten vorhanden sind, wird in diesem Beitrag vor allem der Medianwert betrachtet, da dieser, anders als das arithmetische Mittel, nicht durch Ausreisser beeinflusst wird. Zur besseren Einschätzung der Entschädigungssituation ist in Tabelle 2 zudem angegeben, welche Maximalwerte sich für die einzelnen Entschädigungsarten ergeben, wenn die Ausreisser unberücksichtigt bleiben.

3.2 Höhe der Gesamtentschädigungen

Für die weitere Analyse werden die Gesamtentschädigungen betrachtet, die sich durch die Addition der einzelnen Entschädigungsarten ergeben. Lediglich Spesen bzw. Barauslagen bleiben unberücksichtigt. Die Höhen der im Jahr 2012 ausbezahlten Gesamtentschädigungen sind aus Tabelle 3 und Abbildung 1 ersichtlich. Sie bewegen sich zwischen 7'200 CHF und 90'000 CHF. Die höchste Entschädigung ist damit 12.5-mal so hoch wie die niedrigste. Der Mittelwert liegt bei etwa 30'000 CHF, der Median bei 27'000 CHF. Die mittleren 50% der Werte liegen zwischen 21'291 und 36'786 CHF. Entschädigungen von 60'000 CHF oder mehr, die als Ausreisser zu werten sind, wurden von acht Befragten angegeben. Diese stammen aus fünf verschiedenen Städten bzw. Gemeinden.

	Anzahl	Minimum	Maximum	Median	Mittelwert	Standardabw.
Gesamtentschädigung	185	7'200	90'000	27'000	30'008	13'577

Tabelle 3: Gesamtentschädigung der Exekutivmitglieder (ohne Spesen, in CHF) pro Jahr

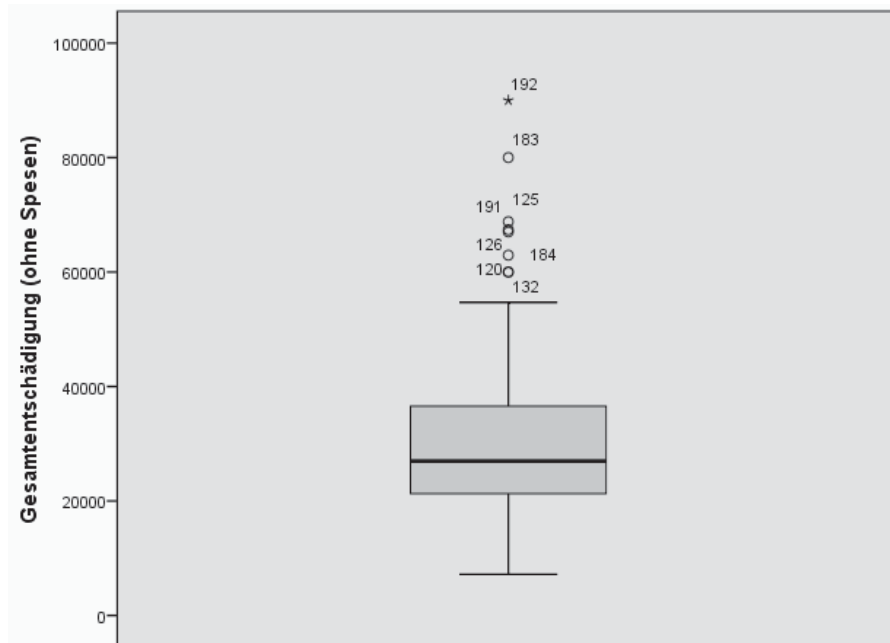


Abbildung 1: Gesamtentschädigung (ohne Spesen, in CHF) pro Jahr

3.3 Höhe der Entschädigungen pro Stunde

Berechnet wurde auch, wie hoch die Entschädigungen pro tatsächlich geleisteter Arbeitsstunde sind. Die Eckwerte hierzu sind aus Tabelle 4 ersichtlich. Sie zeigen eine sehr gross Spannweite von einem Minimum von 20 CHF pro Stunde bis zu 200 CHF pro Stunde. Der Mittelwert liegt bei 63 CHF, der Median bei 57 CHF.

	Häufigkeit	Minimum	Maximum	Median	Mittelwert	Standard-abw.
Entschädigung pro Stunde (Ist-Werte)	184	20	201	57	63	30.9

Tabelle 4: Entschädigung (ohne Spesen, in CHF) pro Stunde

Wie in Tabelle 4 dargestellt, unterscheiden sich die höchste und die niedrigste Entschädigung pro Stunde um den Faktor zehn, wenn man die Angaben aus allen teilnehmenden Städten und Gemeinden berücksichtigt. Untersucht man das Verhältnis zwischen höchster und niedrigster Entschädigung pro Stunde getrennt für

die einzelnen Städte und Gemeinden², ergeben sich die in Tabelle 5 dargestellten Werte. In insgesamt zehn Fällen ist das Verhältnis grösser als 3 mit einem Maximum von 5.1. Die Medianwerte für die Entschädigung pro Stunde liegen in den meisten Fällen zwischen 40 und 60 Franken, in vier Städten bzw. Gemeinden werden Medianwerte von mehr als 80 CHF erreicht. Offensichtliche Gemeinsamkeiten zwischen diesen vier Städten / Gemeinden, etwa in Bezug auf ihre Einwohnerzahl oder Finanzkraft, sind nicht festzustellen.

	Anzahl Städte / Gemeinden
Verhältnis zwischen niedrigster und höchster Entschädigung pro Stunde innerhalb der einzelnen Gemeinden	
Verhältnis 1.00 bis 1.99	8
Verhältnis 2.00 bis 2.99	16
Verhältnis grösser 3.00	10
Medianwerte für die Entschädigungen pro Stunde innerhalb der einzelnen Gemeinden	
30 bis 39.90 CHF	3
40 bis 49.90 CHF	9
50 bis 59.90 CHF	10
60 bis 79.90 CHF	8
mehr als 80 CHF	4

Tabelle 5: Kennwerte zur Höhe der Entschädigungen pro Stunde in den einzelnen Gemeinden

4 Statistische Erklärungen zu Entschädigungshöhen

Im folgenden Kapitel wird untersucht, welche Einzelfaktoren die Entschädigungshöhen beeinflussen. Dabei wird der Gesamtentschädigung (vgl. 4.1) und der Entschädigung pro Stunde (vgl. 4.2) je ein gesonderter Abschnitt gewidmet. In beiden Abschnitten werden zunächst bivariate Zusammenhänge untersucht (Abschnitte 4.1.1 und 4.2.1), darauf folgen jeweils multivariate Analysen (Abschnitte 4.1.2 und 4.2.2).

² Berücksichtigt wurden lediglich Städte und Gemeinden, in denen mindestens drei Personen den Fragebogen beantwortet haben.

4.1 Statistische Erklärung der Höhe der Gesamtentschädigungen

4.1.1 Bivariate Zusammenhänge

Ziel dieses Abschnitts ist die Untersuchung der Frage, welche Einzelfaktoren die Höhe der Gesamtentschädigungen in den Städten und Gemeinden beeinflussen. Zunächst wird geprüft, ob die Höhe der Gesamtentschädigung von der ausgeübten Funktion abhängt. Dabei wird unterschieden zwischen Ratsmitgliedern ohne Zusatzfunktion in der Schulpflege, Ratsmitgliedern mit Zusatzfunktion in der Schulpflege und Ratspräsidenten. Da keiner der befragten Ratspräsidenten zugleich eine Funktion in der Schulpflege innehat, ist bei dieser Befragtengruppe keine weitere Unterscheidung nötig.

Wie sich aus Tabelle 6 und Abbildung 2 entnehmen lässt, hat die Funktion einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Gesamtentschädigung (Spearman-Rho=0.42; $p < 0.01$). So erhalten die Präsidenten und die Ratsmitglieder mit Funktion in der Schulpflege eine höhere Entschädigung für ihr Mandat als Ratsmitglieder ohne Funktion in der Schulpflege. Dabei liegt der Medianwert für die Ratsmitglieder ohne Zusatzfunktion in der Schulpflege bei 24'500 CHF, während die Medianwerte für die beiden anderen genannten Personengruppen bei ca. 40'000 CHF liegt.

	Häufigkeit	Minimum	Maximum	Median	Mittelwert	Standard-abw.
Ratsmitglieder ohne Funktion in der Schulpflege	137	7'200	60'000	24'500	26'071	9394.9
Ratsmitglieder mit Funktion in der Schulpflege	15	9'300	80'000	41'879	40'204	17720.2
Ratspräsidenten	33	14'500	90'000	39'348	41'718	17054.7

Tabelle 6: Gesamtentschädigung (ohne Spesen, in CHF) nach Funktion

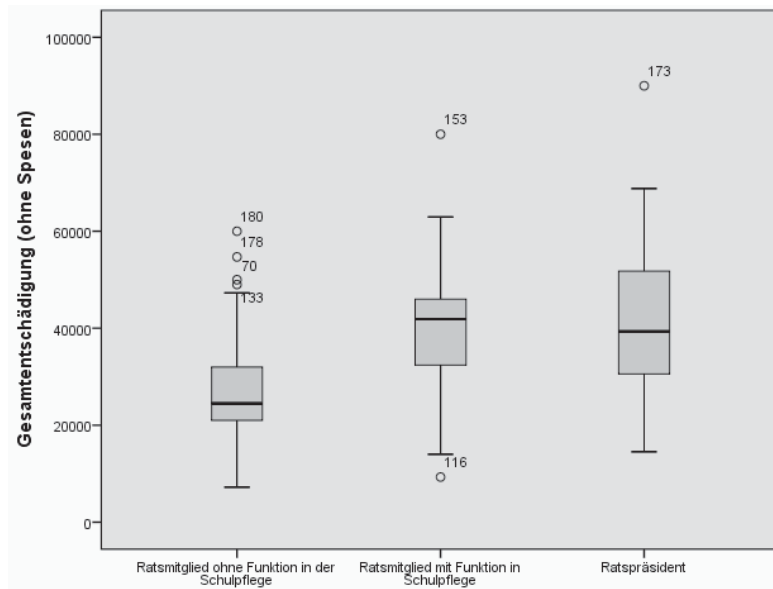


Abbildung 2: Gesamtentschädigung (ohne Spesen, in CHF) nach Funktion

Ein weiterer Faktor, der mit der Entschädigungshöhe zusammenhängt, ist die Gemeindegrösse. Der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen wird in Tabelle 7 und Abbildung 3 dargestellt. Die Städte und Gemeinden werden dabei in fünf Grössenklassen unterteilt.

Betrachtet man die Mediane, so zeigt sich, dass die entrichteten Gesamtentschädigungen mit der Gemeindegrösse ansteigen. Der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen ist signifikant ($r=0.61$; $p<0.01$). Bei den Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern liegt die Medianentschädigung bei 16'250 CHF, während sie bei den Städten / Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern Beträge von ca. 40'000 CHF erreicht. Zudem fällt auf, dass die grösste Steigerung beim Übergang von der Grössenklasse der Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern zu derjenigen mit 2000 bis 3999 Einwohnern erfolgt. Die Differenz zwischen den Medianwerten macht hier fast 9'000 Franken aus. Die zweithöchste Steigerung erfolgt beim Übergang zwischen den Gemeinden mit 6000 bis 9999 Einwohnern und jenen mit mehr als 10000 Einwohnern. Die Differenz liegt hier bei ca. 8'000 Franken.

Die Werte innerhalb der einzelnen Grössenklassen weisen eine erhebliche Varianz auf. Dies ist zum Teil auf Ausreisser zurückzuführen, die in vier der fünf Grössenklassen vorhanden sind (vgl. Abbildung 3). Hinzu kommt eine zum Teil recht grosse Streuung um den Median herum. So liegen die mittleren 50% aller Gesamtentschädigungen in der Klasse der Gemeinden mit 4000 bis 6000 Einwohnern zwischen 21'000 und 36'000 CHF.

Grössenklasse	Häufigkeit	Minimum	Maximum	Median	Mittelwert	Standard-abw.
weniger als 2000 Einwohner	32	7'400	34'000	16'250	16'881	6528
2000 bis 3999 Einwohner	33	19'300	47'300	25'083	29'184	8042
4000 bis 5999 Einwohner	62	13'600	69'500	25'180	30'415	13'110
6000 bis 9999 Einwohner	31	21'000	54'750	31'500	33'985	9110
mehr als 10000 Einwohner	27	22'000	90'300	39'539	45'719	17'556

Tabelle 7: Gesamtentschädigung (ohne Spesen, in CHF) nach Gemeindegrössenklassen

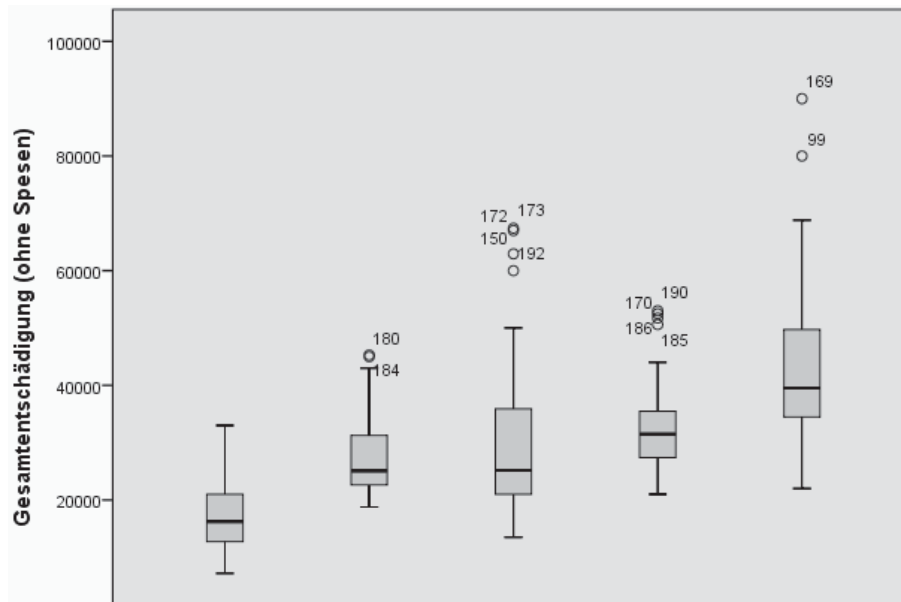


Abbildung 3: Gesamtentschädigung (ohne Spesen, in CHF) nach Gemeindegrößenklassen

Ein weiterer Faktor, der einen signifikanten Zusammenhang mit der Entschädigungshöhe aufweist, ist der Zeitaufwand, der mit der Ausübung des Mandats verbunden ist ($r=0.64$; $p<0.01$). Demnach steigt die Entschädigungshöhe mit dem Aufwand der Mandatsausübung an (vgl. Tabelle 8). Bei den Befragten, die pro Jahr weniger als 200 Stunden für ihr Mandat aufwenden, liegt der Median bei 15'000 CHF. Für Personen, die mehr als 1000 Stunden pro Jahr in ihr Amt investieren, beträgt die Medianentschädigung dagegen etwa 48'000 CHF.³

Aufwand in Stunden pro Jahr ³	Häufigkeit	Minimum	Maximum	Median	Mittelwert	Standard-abw.
weniger als 200 Stunden	10	7'992	34'100	14'966	17'007	9'306
200 bis 399 Stunden	53	7'200	41'182	21'607	21'874	7'262
400 bis 599 Stunden	51	15'400	62'942	27'900	29'841	10'139
600 bis 799 Stunden	36	14'000	54'700	32'450	33'044	10'447
800 bis 999 Stunden	21	22'700	80'000	34'000	38'489	15'507
mehr als 1000 Stunden	13	32'217	90'000	48'043	52'404	15'768

Tabelle 8: Gesamtentschädigung (ohne Spesen, in CHF) in Abhängigkeit vom Aufwand

³ Die Daten zum Aufwand beruhen auf Selbsteinschätzungen durch die Befragten.

4.1.2 Multivariate Analyse zur Erklärung der Höhen der Gesamtentschädigungen

Im folgenden Abschnitt werden die Höhen der Gesamtentschädigung mit Hilfe von Mehrebenen-Analysen genauer untersucht. Dieses Verfahren erlaubt es, den gleichzeitigen Einfluss mehrerer Faktoren auf die Höhe der Gesamtentschädigung zu testen. Gegenüber den oben durchgeführten Analysen, bei denen jeweils nur ein Einflussfaktor einbezogen wurde, hat dies den Vorteil, dass Aussagen darüber gemacht werden können, ob mehrere Faktoren unabhängig voneinander einen Einfluss auf die Höhe der Gesamtentschädigung haben. So wurde im Abschnitt 4.1.1 unter anderem festgestellt, dass die Funktion (Ratspräsident versus Ratsmitglied mit / ohne Funktion in der Schulpflege) und der tatsächliche Aufwand für sich genommen jeweils mit der Höhe der Gesamtentschädigung zusammenhängen. Denkbar wäre allerdings, dass die Funktion nur deswegen einen Zusammenhang mit der Höhe der Gesamtentschädigung aufweist, weil Ratspräsidenten und Ratsmitglieder mit Funktion in der Schulpflege einen höheren Aufwand haben als die übrigen Ratsmitglieder. Um zu testen, ob dies der Fall ist, müssen beide Faktoren gleichzeitig in die Analyse einbezogen werden. Dies ermöglicht zudem Aussagen über die relative Einflussstärke der einzelnen Faktoren. Ein weiterer Vorteil der Mehrebenen-Analyse besteht darin, dass sowohl Einflussfaktoren, die sich auf die Individualebene beziehen (z.B. Funktion innerhalb des Rats) als auch solche die sich auf die beteiligten Gemeinden (z.B. Finanzstärke) beziehen, angemessen berücksichtigt werden können. Folgende erklärende Faktoren wurden getestet:

Auf der Individualebene:

- Funktion der Befragten (Ratspräsident versus Ratsmitglied mit / ohne Funktion in der Schulpflege)
- Anzahl Aufgabengebiete, die in die Zuständigkeit der Befragten fallen
- Anzahl Delegationen, in denen die Befragten vertreten sind
- Anzahl Kommissionen, die den Aufgabengebieten der Befragten zugeordnet sind
- Tatsächlicher Gesamtaufwand pro Jahr

Auf der Gemeindeebene:

- Einwohnerzahl der Städte / Gemeinden⁴
- Finanzstärke der Städte / Gemeinde (gemessen über den Finanzkraftindex)⁴
- Anzahl der Exekutivmitglieder, die den Stadt- bzw. Gemeinderat bilden

Parameter	Unstandardisierte Koeffizienten	Standardfehler	T-Statistik
Konstanter Term	-4039.6	14570.0	-.277
Individualebene			
Funktion	6626.8***	628.4	10.546
Anzahl Aufgaben	-163.6	331.6	-.493
Anzahl Delegationen	302.1	162.6	1.858
Anzahl Kommissionen	323.5	289.9	1.116
Gesamtaufwand der Mandatsausübung	7.9**	2.3	3.433
Gemeindeebene			
Einwohnerzahl	2.1***	.325	6.562
Finanzkraft	121.5	84.4	1.439
Anzahl Exekutivmitglieder	-1276.4	1388.9	-.919

Anmerkung: N Individualebene=182, N Gemeindeebene=36. * p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001

Tabelle 9: Ergebnisse der Mehrebenen-Analyse für die Höhe der Gesamtentschädigung

Die multivariate Analyse bestätigt den signifikanten Zusammenhang zwischen den drei in Abschnitt 4.1.1 getesteten Faktoren (Einwohnerzahl, Funktion und Zeitaufwand) und der Höhe der Gesamtentschädigungen (vgl. Tabelle 9). Die Entschädigung steigt demnach mit der Einwohnerzahl und dem Zeitaufwand der Mandatswahrnehmung. Zudem beeinflusst die ausgeübte Funktion die Entschädigungshöhe. Zusammengenommen erklären die drei Faktoren 68.8% der Gesamtvarianz statistisch. Im Gegensatz zur Untersuchung bivariater Zusammenhänge im Abschnitt 4.1.1 ergibt sich jedoch eine relativ geringe Bedeutung des

⁴ Bei der Einwohnerzahl und beim Finanzkraftindex wurden die Werte für das Jahr 2009 zugrunde gelegt, da in diesem Jahr zuletzt über die Höhe der Entschädigungen für die Ratsmitglieder entschieden wurde. Quelle für Einwohnerzahlen und Finanzkraftindex: Statistisches Amt des Kantons Zürich (2013a; 2013b).

Aufwands für die Erklärung der Gesamtentschädigung. Dies zeigt sich, wenn die Mehrebenen-Analyse lediglich mit den Faktoren Funktion und Einwohnerzahl als erklärenden Variablen durchgeführt wird. Der Anteil der erklärten Varianz liegt in diesem Fall bei 62.8%, also kaum niedriger, als wenn zusätzlich auch der Gesamtaufwand und die weiteren nicht signifikanten Variablen berücksichtigt werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Einwohnerzahl und die Funktion nicht nur signifikant mit der Höhe der Gesamtentschädigung, sondern auch mit dem Aufwand der Mandatsausübung zusammenhängen. 39.1% der Varianz beim Gesamtaufwand können durch die beiden genannten Faktoren erklärt werden. Der Zusammenhang zwischen dem Aufwand der Mandatsausübung und der Gesamtentschädigung ist daher zwar signifikant, seine Relevanz ist aber gering, wenn er für die beiden anderen Faktoren kontrolliert wird.

4.2 Statistische Erklärung der Entschädigungshöhe pro Stunde

4.2.1 Bivariate Zusammenhänge

Untersucht wird nun, welche Einzelfaktoren die Höhe der Entschädigungen pro Stunde beeinflussen. Wie in Abschnitt 4.1.1 wird geprüft, ob die Funktion (Ratspräsidenten, Ratsmitglieder mit und ohne Funktion in der Schulpflege) insoweit von Bedeutung ist. Wie sich aus Tabelle 10 und Abbildung 4 entnehmen lässt, ist dies nicht der Fall (Spearman-Rho=0.02). Für die drei Befragtengruppen ergeben sich nahezu identische Medianwerte, die sich zwischen 56 und 59 CHF bewegen. Auffällig ist, dass die Streuung der Werte bei den Ratspräsidenten am geringsten ist (Standardabweichung von 18.5).

	Häufigkeit	Minimum	Maximum	Median	Mittelwert	Standard-abw.
Ratsmitglieder ohne Funktion in der Schulpflege	136	20	201	56.3	62.5	30.9
Ratsmitglieder mit Funktion in der Schulpflege	15	29	194	59.0	80.4	45.7
Ratspräsidenten	33	32	104	57.6	57.0	18.5

Tabelle 10: Entschädigung pro Stunde (ohne Spesen, in CHF) nach Funktion

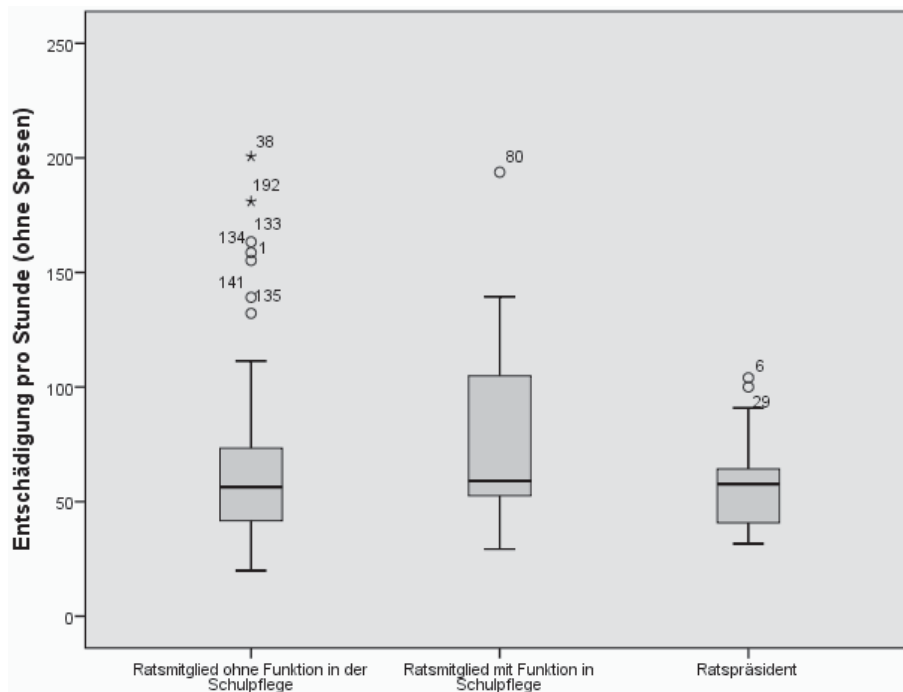


Abbildung 4: Entschädigung pro Stunde (ohne Spesen, in CHF) nach Funktion

Zudem wird getestet, ob die pro Stunde gezahlten Entschädigungen mit der Gemeindegrösse zusammenhängen. Die Resultate sind aus Abbildung 5 und Tabelle 11 ersichtlich. Wiederum zeigen sich keine signifikanten Unterschiede ($r=0.09$). Die Medianwerte sind in allen Grössenklassen nahezu identisch. Die Differenz zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Medianwert beträgt nur etwas mehr als 5 CHF. Auch die arithmetischen Mittel liegen recht nahe beieinander (zwischen 58.60 und 71.40 CHF), dasselbe gilt für die mittleren 50% der Werte (Fläche der Kästchen in der Grafik), insbesondere in den drei mittleren Gemeindegrössenklassen. Hier bewegen sich die mittleren 50% der Entschädigungen pro Stunde zwischen ca. 40 und 70 CHF. Bei der Gruppe der kleinsten bzw. grössten Gemeinden / Städte ist die Spannweite der mittleren 50% etwas grösser. Betrachtet man innerhalb der einzelnen Gemeindegrössenklassen die jeweils niedrigsten und höchsten Stundenentschädigungen, so sind weiterhin erhebliche Unterschiede vorhanden. Sie sind vor allem auf Ausreisser nach oben zurückzuführen, die in allen Gemeindegrössenklassen vorkommen (vgl. Abbildung 5).

Grössenklasse	Häufigkeit	Minimum	Maximum	Median	Mittelwert	Spannweite der mittleren 50%	Standardabw.
weniger als 2000 Einwohner	32	20	194	53.7	63.7	36.5 bis 81.4	36.40
2000 bis 3999 Einwohner	32	25	163	57.6	65.0	48.7 bis 68.1	33.88
4000 bis 5999 Einwohner	62	26	155	55.3	58.6	40.5 bis 72.9	23.80
6000 bis 9999 Einwohner	31	32	201	56.5	61.3	41.1 bis 69.2	30.62
mehr als 10000 Einwohner	27	35	181	59.0	71.4	45.0 bis 89.1	35.05

Tabelle 11: Entschädigung pro Stunde (ohne Spesen, in CHF) nach Gemeindegrössenklassen

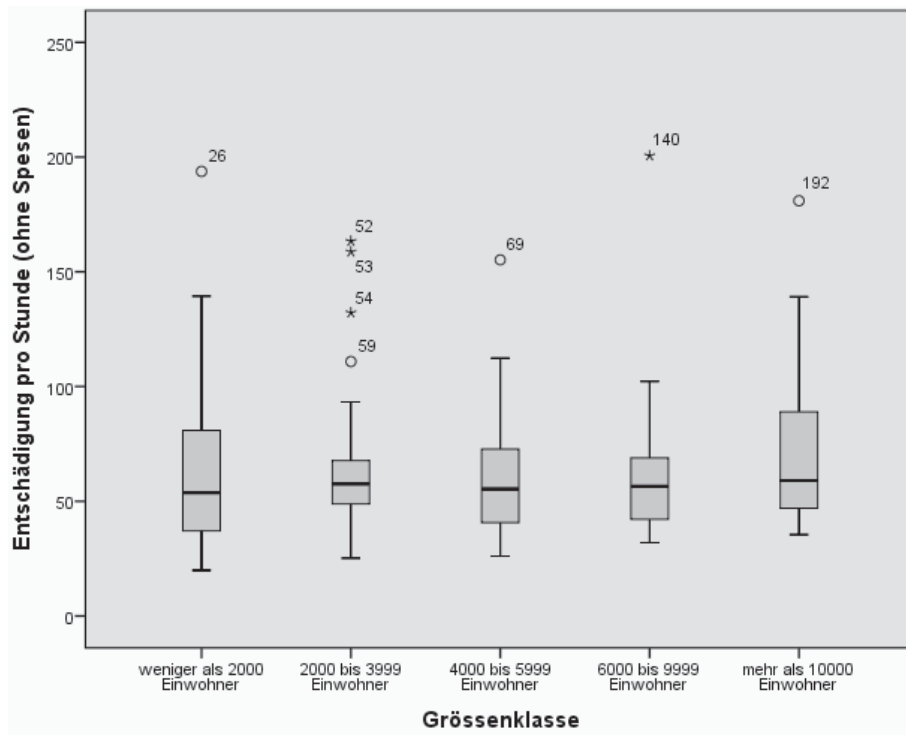


Abbildung 5: Entschädigung pro Stunde (ohne Spesen, in CHF) nach Gemeindegrössenklassen

4.2.2 Multivariate Analyse zur Erklärung der Entschädigungen pro Stunde

Auch zur Erklärung der Entschädigungen pro Stunde wurden Mehrebenen-Analysen berechnet, um den gleichzeitigen Einfluss mehrerer Faktoren zu testen. Die einbezogenen Faktoren sind nahezu identisch mit jenen, die zur Erklärung der Gesamtentschädigung (Abschnitt 4.1.2) eingesetzt wurden. Ausgeschlossen wurde lediglich der Gesamtaufwand der Mandatsausübung, da er bereits zur Berechnung der zu erklärenden Variablen (Entschädigung pro Stunde) eingesetzt wurde. Mit hin wurden die folgenden Faktoren einbezogen:

Auf der Individualebene:

- Funktion der Befragten (Ratspräsident versus Ratsmitglied mit / ohne Funktion in der Schulpflege)
- Anzahl Aufgabengebiete, die in die Zuständigkeit der Befragten fallen
- Anzahl Delegationen, in denen die Befragten vertreten sind
- Anzahl Kommissionen, die den Aufgabengebieten der Befragten zugeordnet sind

Auf der Gemeindeebene:

- Einwohnerzahl der Städte / Gemeinden⁵
 - Finanzstärke der Städte / Gemeinde (gemessen über den Finanzkraftindex)⁵
 - Anzahl der Exekutivmitglieder, die den Stadt- bzw. Gemeinderat bilden
- Nur einer der genannten Faktoren hat einen signifikanten Effekt (vgl. Tabelle 12). Die Entschädigung pro Stunde sinkt demnach geringfügig mit der Anzahl Delegationen, in denen die Befragten vertreten sind. Alle anderen getesteten Faktoren weisen keine statistisch signifikanten Zusammenhänge mit der Entschädigung pro Stunde auf. Der Anteil der durch das Modell erklärten Varianz liegt bei 7.0%. Dies stützt den in Abschnitt 4.2.1 gewonnenen Eindruck, wonach sich ein Grossteil der Entschädigungen pro Stunden in einem vergleichsweise engen Rahmen bewegt und kaum von äusseren Faktoren abhängig ist.

⁵ Bei der Einwohnerzahl und beim Finanzkraftindex wurden die Werte für das Jahr 2009 zugrunde gelegt, da in diesem Jahr zuletzt über die Höhe der Entschädigungen für die Ratsmitglieder entschieden wurde. Quelle für Einwohnerzahlen und Finanzkraftindex: Statistisches Amt des Kantons Zürich.

Parameter	Unstandardisierte Koeffizienten	Standardfehler	T-Statistik
Konstanter Term	66.2	42.68	1.551
Individualebene			
Funktion	-2.7271	2.6009	-1.049
Anzahl Aufgaben	-1.38069	1.65284	-.835
Anzahl Delegationen	-1.8615*	.77759	-2.394
Anzahl Kommissionen	.91049	1.43526	.634
Gemeindeebene			
Einwohnerzahl	.00184	.00091	2.016
Finanzkraftindex	.45254	.23836	1.899
Anzahl Exekutivmitglieder	-7.68661	4.03155	-1.907

Anmerkung: N Individualebene=182, N Gemeindeebene=36. * p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001

Tabelle 12: Ergebnisse der Mehrebenen-Analyse für die Höhe der Entschädigung pro Stunde

5 Fazit und Empfehlungen

Die Befragung hat gezeigt, dass bei der Entschädigung der Exekutivmitglieder in den teilnehmenden Gemeinden des Kantons Zürich eine sehr grosse Varianz vorhanden ist. Dies gilt sowohl für die Gesamtentschädigungen pro Jahr, bei der die niedrigste und die höchste Entschädigung um den Faktor 12.5 differieren als auch für die Entschädigungen pro Stunde. Hier ist die höchste Stundenentschädigung zehnmal höher als die niedrigste. Auch innerhalb der einzelnen Städte bzw. Gemeinden lassen sich zum Teil sehr grosse Unterschiede in der Entschädigung der einzelnen Ratsmitglieder feststellen. So sind in zehn Städten bzw. Gemeinden die höchsten Stundenentschädigungen mehr als dreimal so hoch wie die niedrigsten (vgl. Tabelle 5). Die grossen Spannweiten sind dabei in den meisten Fällen auf einzelne Ausreisser zurückzuführen.

Wie sich gezeigt hat, sind es vor allem die Faktoren Einwohnerzahl und Art der Funktion (Ratspräsident versus Ratsmitglied mit Funktion in der Schulpflege versus Ratsmitglied ohne Zusatzfunktion in der Schulpflege), die für die unterschiedlichen Höhen der Gesamtentschädigung verantwortlich sind. Demnach steigen die Entschädigungen mit der Einwohnerzahl. Zudem erhalten Ratspräsidenten und Ratsmitglieder mit Funktion in der Schulpflege höhere Entschädigungen als Ratsmitglieder ohne Funktion in der Schulpflege. Dieses Ergebnis zeigt sich sowohl beim Test bivariater Zusammenhänge als auch bei der multivariaten Analy-

se. Der Gesamtaufwand der Mandatsausübung, der bei der bivariaten Betrachtung einen deutlichen Zusammenhang mit der Höhe der Gesamtentschädigung zeigt, ist von untergeordneter Bedeutung, wenn für die Einflussfaktoren Einwohnerzahl und Funktion kontrolliert wird. Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass diese beiden Faktoren nicht nur die Höhe der Gesamtentschädigung, sondern auch den Aufwand der Mandatsausübung massgeblich beeinflussen.

Im Gegensatz zu den Gesamtentschädigungen können die Höhen der pro Stunde entrichteten Entschädigungen nur unzureichend statistisch erklärt werden. Zwar ergibt sich bei der multivariaten Analyse ein signifikanter Zusammenhang mit der Anzahl Delegationen, in denen die Befragten vertreten sind, der Anteil der durch sie erklärten Varianz ist aber mit 7.0% sehr gering. Überraschend ist, dass die Medianwerte für die entrichteten Entschädigungen pro Stunde sehr stabil sind. Unabhängig von der Gemeindegrösse oder von der ausgeübten Funktion der Befragten bewegen sich die berechneten Medianwerte auf einem Niveau von etwa 57 CHF (vgl. Tabelle 10 und Tabelle 11). Diese Werte können als Orientierung bei allfälligen Anpassungen der Entschädigungshöhen herangezogen werden. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Gemeinden einen realistischen Überblick zu dem mit der Mandatsausübung verbundenen Aufwand verschaffen. Bei allen Schwierigkeiten, die zweifellos mit der genauen Erfassung des Arbeitsaufwands verbunden sind, ist das Vorliegen entsprechender Daten unter verschiedenen Gesichtspunkten von entscheidender Bedeutung. Zum einen erscheint es unter dem Aspekt der Gleichbehandlung als problematisch, wenn innerhalb einer Stadt / Gemeinde die Entschädigungen pro Stunde in Einzelfällen um mehr als das Dreifache voneinander abweichen. Zum anderen hat die Befragung gezeigt, dass das Verhältnis von Aufwand und Entschädigung insbesondere von denjenigen Befragten als negativ eingeschätzt wird, die einen hohen Zeitaufwand und eine niedrige Entschädigung pro Stunde für die Mandatsausübung haben. Dies kann zusammen mit Problemen bei der Vereinbarkeit von hauptberuflicher Tätigkeit und Exekutivamt dazu beitragen, dass Exekutivmitglieder nach kurzer Zeit wieder aus ihrem Amt ausscheiden. So haben beispielsweise im Frühjahr 2013 vier Gemeinderäte aus Zumikon erklärt, dass sie zum Ende der Legislatur zurücktreten werden. Drei von ihnen begründeten ihren Entscheid mit der schwierigen Vereinbarkeit von Amt, Beruf und Familie (Zürichsee-Zeitung vom 24.05.2013). Angesichts der Tatsache, dass viele Städte und Gemeinden Schwierigkeiten bei der Besetzung der Milizämter haben, erscheint es als essentiell, dass sich etwaige Kandidaten vor der Wahl ein realistisches Bild von der mit dem Amt verbundenen zeitlichen Belastung machen können.

Abstract

This article deals with the question of how much compensation is paid to the members of city and local councils in the Canton of Zurich who perform their office avocationally. In addition we will examine which factors influence the level of compensation. It turns out that varying levels of total compensation are mainly due to two factors, namely the number of residents and the function performed. Compared to the total compensation, the compensation per hour could only be explained statistically to an insufficient degree. The median value indicates a high stability and is approx. 57 Swiss Francs.

Keywords: Compensation, members of local councils, Canton of Zurich

Résumé

La présente étude approfondit la question sur le montant des indemnités versées aux membres des conseils municipaux et communaux dans le canton de Zurich qui exercent leur fonctions en-dehors de la profession régulière. Par ailleurs, nous étudions les facteurs qui influencent les montants des indemnités. Il s'avère que les différents montants des indemnités reposent notamment sur deux facteurs, à savoir le nombre d'habitants et la fonction exercée. Contrairement aux montants des indemnités, les indemnités horaires ne s'expliquent guère de façon adéquate à l'aide de l'analyse statistique. La valeur médiane des indemnités horaires indique une haute stabilité et se situe à environ 57 CHF.

Mots-Clé: Indemnité, conseils communaux, canton de Zurich

Literatur

Geser, H. (2009). Zwischen Ehren- und Nebenamt. Wieviel verdienen kommunale Exekutivmitglieder im Kanton Zürich? URL: http://geser.net/gem/t_hgeser12.pdf [28.10.2013]

Geser, H. / Meuli, U. / Ladner, A. / Steiner, R. und Horber-Papazian, K. (2011). Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung. Glarus / Chur: Rüegger Verlag

Steiner, R. / Fiechter, J. / Kaiser, C. (2012). Gemeindebefragung 2009/2010: Zustand der Gemeinden des Kantons Zürich. Bern: KPM-Verlag

Zürichsee-Zeitung online vom 24.05.2013, URL: http://www.zsz.ch/artikel_148060.html [28.10.2013]

Datenquellen

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2013a): Einwohnerzahl zivill. [Pers.].
URL: http://www.web.statistik.zh.ch/cms_gp_neu/gpzh/content/vergleich.php?ind=133 [28.10.2013]

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2013b): Finanzkraftindizes (1990–2010).
URL: http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_innere/statistik/de/daten/themen/oeffentliche_finanzen/finanzausgleich.html [28.10.2013]