



GEMEINDEAMMÄNNERVEREINIGUNG DES KANTONS AARGAU

# **Empfehlungen für die Entschädigung von Mitgliedern von Aargauer Gemeinderäten**

*Herausgeberin:*

*Gemeindeammännervereinigung des Kantons Aargau*

1. September 2016



# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Grundsätzliche Überlegungen zum Milizsystem .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Anforderungen an ein Gemeinderatsmitglied .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Zeiteinsatz und Entschädigung des Gemeinderatsamts .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Empfehlung für Gemeinderatsentschädigung .....</b>	<b>6</b>
<b>5. Genehmigungsverfahren Gemeinderatsentschädigung .....</b>	<b>7</b>

## 1. Grundsätzliche Überlegungen zum Milizsystem

Die Studie des Zentrums für Demokratie<sup>1</sup> hat gezeigt, dass die Entschädigungen für die Exekutivbehörden der Aargauer Gemeinden im Vergleich zu den Kantonen Zürich, Luzern und St. Gallen tief sind. Die tiefen Entschädigungen sind mit ein Grund für die steigenden Rekrutierungsschwierigkeiten bei den Gemeinderäten. Sie halten Personen, welche auf einen Verdienst angewiesen sind, von einem Gemeinderatsamt ab – nicht zuletzt auch im Hinblick auf den mit dem Amt verbundenen hohen Zeiteinsatz. Davon betroffen sind beispielsweise Frauen, welche den beruflichen Wiedereinstieg suchen oder Männer, welche voll im Berufsleben stehen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass bei den Entschädigungen im Aargau Handlungsbedarf besteht, zumal die Entschädigungshöhe die Bereitschaft zu Kandidaturen beeinflusst.

Die heutige Situation bei den Gemeinderatsentschädigungen ist nicht zuletzt auch eine Folge des im Kanton Aargau stark verankerten Milizsystems. Es stellt sich darum die grundsätzliche Frage, ob eine höhere Entschädigung sich überhaupt mit dem Milizgedanken vereinbaren lässt.

Es wäre verfehlt, politische Arbeit im Milizsystem als vollständig "ehrenamtlich" oder "laienhaft" zu bezeichnen (vgl. auch die Anforderungen an ein Gemeinderatsmitglied im nachfolgenden Kapitel). Die Aufrechterhaltung des Milizsystems heisst für die Gemeindeführung, dass der Gemeinderat als Kollegialbehörde aus Personen besteht, die im Alltag nicht ausschliesslich der Politik nachgehen, sondern in der "Zivilgesellschaft" auch noch eine andere (in der Regel entschädigte) Tätigkeit ausüben. Die Verankerung im beruflichen Alltag soll die Tätigkeit in der Exekutive befruchten und die nötige "Bodenhaftung" gewährleisten. Von den Gemeinderatsmitgliedern wird denn auch nicht primär Fachkompetenz erwartet, sondern die Fähigkeit, die von Fachleuten vorbereiteten Entscheide politisch zu bewerten und in der Diskussion ihre Lebenserfahrung und ihre vom zivilen Beruf mitgeprägte Werthaltung einzubringen. Eine Entschädigung von erheblichem Ausmass, die damit auch ohne weiteres Nebenerwerbscharakter annehmen kann, steht zum oben beschriebenen Milizverständnis nicht im Widerspruch.

Der Aspekt der "Ehrenamtlichkeit" dürfte mit einer Erhöhung der Entschädigungen zwar an Bedeutung verlieren, aber nicht ganz verschwinden. Denn auch mit einer Erhöhung der Entschädigungen der Aargauer Gemeindeexekutivmitglieder vermögen diese in aller Regel den effektiven Aufwand nicht zu decken. Dies bedeutet, dass ein Teil der gemeinderätlichen Arbeit nach wie vor ehrenamtlich erbracht wird.

## 2. Anforderungen an ein Gemeinderatsmitglied

Dem Gemeinderat obliegt die Aufgabe, die Gemeinde vorausschauend zu führen sowie die Finanzen und die Gemeindeverwaltung zu beaufsichtigen. Gemäss § 36 Abs. 1 des Gemeindegesetzes hat der Gemeinderat die Verwaltung zweckmässig und fortschrittlich zu organisieren. Mit dem kommunalen Exekutivamt sind aber nicht nur Führungs- und Steuerungsaufgaben verbunden, sondern auch vielfältige Kommunikations- und Repräsentationspflichten. Diese Aufgaben müssen in einem politischen Umfeld erfüllt werden, was deren Erfüllung eher erschwert denn vereinfacht. Zusammenfassend kann festge-

---

<sup>1</sup> "Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau – Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge", Oliver Dlabac, Andreas Rohner, Thomas Zenger, Daniel Kübler, Studienberichte des Zentrums für Demokratie, Nr. 4, Oktober 2014.

halten werden, dass die Aufgaben einer Gemeindeexekutive mit denjenigen einer Geschäftsleitung bzw. eines Verwaltungsrats (je nach Führungsmodell) eines Unternehmens der Privatwirtschaft vergleichbar sind. Demnach sind auch die Anforderungen an ein Gemeinderatsmitglied durchaus vergleichbar mit denjenigen an eine Führungskraft in einem kleinen oder mittleren Unternehmen (KMU). An dieser Stelle wird auf das Dokument der Gemeindeammännerversammlung des Kantons Aargau (GAV) zu den "Aufgaben der kommunalen Exekutivbehörde - Anforderungsprofil für Mitglieder des Gemeinderats" verwiesen.<sup>2</sup>

### 3. Zeiteinsatz und Entschädigung des Gemeinderatsamts

Die Gemeindeammännerversammlung hat zu Beginn der Amtsperiode 2014 bis 2017 bei allen Aargauer Gemeinderäten eine Umfrage betreffend Zeiteinsatz und Entschädigungshöhe durchgeführt (Rücklauf: 193 Gemeinden oder 89%).

In der nachfolgenden Tabelle werden die Ergebnisse auf Basis von Durchschnittswerten aufgezeigt. Für die Errechnung der Pensen wurden die Angaben zur Anzahl der eingesetzten Stunden in Stellenprozente umgerechnet (Annahme: 1800 Stunden pro Jahr entsprechen einem 100%-Pensum [produktive Stunden, d.h. ohne Ferien und Feiertage]).

*Tabelle 1: Pensenhöhe und Gemeindegrösse; Durchschnittswerte je Gemeindekategorie*

Pensenhöhe, in Stellenprozente	Einwohner und Einwohnerinnen				
	Gemeinden bis 1000	Gemeinden 1001 bis 2000	Gemeinden 2001 bis 3500	Gemeinden 3501 bis 7000	Gemeinden mehr als 7000
Gemeindeammann	22%	29%	33%	50%	86%
Vizeammann	14%	17%	21%	28%	33%
je Gemeinderatsmitglied	12%	14%	17%	23%	34%
Gesamtpensum Gemeinderat	72%	88%	105%	147%	221%

*Tabelle 2: Entschädigungshöhe und Gemeindegrösse; Durchschnittswerte je Gemeindekategorie*

Entschädigung <sup>3</sup> , in Franken	Einwohner und Einwohnerinnen				
	Gemeinden bis 1000	Gemeinden 1001 bis 2000	Gemeinden 2001 bis 3500	Gemeinden 3501 bis 7000	Gemeinden mehr als 7000
Gemeindeammann	11'846	18'764	27'622	50'486	155'122
Vizeammann	7'782	11'448	16'613	24'523	41'061
je Gemeinderatsmitglied	6'828	9'649	14'564	21'049	35'586
Gesamtentschädigung Gemeinderat	40'112	59'159	87'927	138'156	302'941

Berücksichtigt man die Entschädigungshöhe im Vergleich zum Pensum, können die Entschädigungen auf Jahreslöhne hochgerechnet werden (vgl. Tabelle 3).

<sup>2</sup> Vgl. Homepage der GAV ([www.gav.gemeinden-ag.ch](http://www.gav.gemeinden-ag.ch))

<sup>3</sup> Inkl. Pauschalpensen

*Tabelle 3: Entschädigungen und Gemeindegrösse auf Jahreslohnbasis (produktive Stunden, gerundet)*

Entschädigung (Jahreslohnbasis, in Franken)	Gemeinden bis 1000	Gemeinden 1001 bis 2000	Gemeinden 2001 bis 3500	Gemeinden 3501 bis 7000	Gemeinden mehr als 7000
	Einwohner und Einwohnerinnen				
Gemeindeammann	54'000	65'000	84'000	100'000	180'000
Vizeammann	55'000	67'000	79'000	88'000	124'000
je Gemeinderatsmitglied	57'000	69'000	86'000	92'000	104'000

Es fällt auf, dass die Funktion des Gemeindeammanns und die damit verbundenen Zusatzaufgaben und Anforderungen an die Führungskompetenzen, wenn überhaupt, nur unzureichend abgegolten werden.

Die BDO AG führt jährlich einen Gehaltsvergleich bei Gemeinden und Städten durch. Die Ergebnisse der Erhebung 2015 werden in der folgenden Tabelle aufgeführt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Erhebung die Vorsitzenden der Gemeindeexekutive im Voll- und Halbamt unterschieden werden. Zur Information werden in der nachfolgenden Tabelle auch die Ergebnisse für die Gehälter der Leitenden der gesamten Gemeindeverwaltung<sup>4</sup> aufgeführt.

*Tabelle 4: Gehaltsvergleich für Gemeinden und Städte 2015 der BDO AG*

Gehälter (Mittel, in Franken)	Anzahl Gemeinden	Gemeinden bis 999	Gemeinden 1000 bis 1999	Gemeinden 2000 bis 4999	Gemeinden 5000 bis 9999	Gemeinden über 10'000
		Einwohner und Einwohnerinnen				
Vorsitzende(r) Exekutive (Vollamt)	32	--	150'000	161'000	180'000	211'000
Vorsitzende(r) Exekutive (Halbamt)	44	122'000	130'000	155'000	158'000	--
Gesamtleiter(in) Verwaltung	118	114'000	130'000	140'000	156'000	180'000

#### 4. Empfehlung für Gemeinderatsentschädigung

Im interkantonalen Vergleich sind die Aargauer Gemeinden für einen verhältnismässig grossen Anteil aller öffentlichen Aufgaben verantwortlich. Aus diesem Grunde ist es durchaus gerechtfertigt, dass für die Empfehlungen für die Gemeinderatsentschädigungen interkantonale Richtgrössen herangezogen werden. Der Gemeindeammann hat in der Regel zusätzliche Führungsaufgaben wahrzunehmen, was einen Zuschlag von bspw. 20 Prozent rechtfertigt.

<sup>4</sup> Umfasst folgende Kategorien: Gemeindeverwalter(in), Geschäftsleiter(in), Verwaltungsleiter(in), Verwaltungsdirektor(in), CEO, Public-Manager(in), Gemeindeschreiber(in) mit Gesamtführung, GS-Substitut(in), GS-Stellvertreter(in)

*Tabelle 5: Entschädigungshöhe gemäss interkantonalen Richtwerten (auf Jahreslohnbasis; produktive Stunden)*

Entschädigung (Jahreslohnbasis, in Franken)	Gemeinden bis 1000	Gemeinden 1001 bis 2000	Gemeinden 2001 bis 3500	Gemeinden 3501 bis 7000	Gemeinden mehr als 7000
	Einwohner und Einwohnerinnen				
Gemeindeammann	120'000	150'000	160'000	180'000	220'000
Vizeammann bzw. Gemeinderatsmitglied	100'000	120'000	128'000	144'000	176'000

Gemäss einem Entscheid des damaligen Personalrekursgerichts aus dem Jahr 2003 stehen auch Magistratspersonen, wie etwa die Mitglieder des Gemeinderats, letztlich in einem Dienstverhältnis zur Gemeinde. Es erscheint daher grundsätzlich angezeigt, deren Gehälter in Bezug auf die berufliche Vorsorge gleich zu behandeln wie die Löhne der Gemeindeangestellten (vgl. AGVE 2003, S. 445). Für die Entrichtung der Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse ist somit kein separater Beschluss der Gemeindeversammlung erforderlich. Die Mitglieder des Gemeinderats sind in diesem Bereich vielmehr den Mitarbeitenden der Verwaltung gleichgestellt. Sie haben einen Anspruch darauf, in die kommunale Vorsorgeeinrichtung aufgenommen zu werden. Der Arbeitnehmeranteil geht dabei zu ihren Lasten.

## 5. Genehmigungsverfahren Gemeinderatsentschädigung

Die Festlegung der Gemeinderatsentschädigung – mit oder ohne konkrete Zuordnung der einzelnen Pensen – ist Sache der Gemeindeversammlung. Eine Erhöhung der Entschädigung während der Amtsperiode ist möglich. Hingegen ist eine Reduktion während der Amtsperiode nicht möglich. Damit würde der Vertrauensschutz verletzt.

Für die Beantragung der Entschädigungen ergeben sich folgende Varianten:

- Gesamtentschädigung Behörde (Verteilung erfolgt durch Behörde selber)
- Entschädigung für jedes Mitglied (bisher der Regelfall)
- Festlegung eines Gesamtpensums mit Gesamtentschädigung (Verteilung erfolgt durch Behörde selber)
- Festlegung Pensum und Entschädigung für jedes Mitglied

Die flexibelste Lösung ist die Festlegung einer Gesamtsumme. Die Behörde kann dann die Zuteilung selber vornehmen. Möchte die Gemeinde Teilämter einführen, kommt die Gemeindeversammlung nicht umhin, jedem Mitglied ein fixes Pensum zuzuweisen. Dies hat den Nachteil, dass bei jeder Pensensänderung das entsprechende Reglement den Stimmberechtigten vorzulegen ist. Abgedeutet könnte dies dadurch werden, dass man jedem Mitglied ein minimales Pensum zuweist und darüber hinaus noch ein Pensum festlegt, welches die Behörde nach freiem Ermessen innerhalb der Behörde zuteilen kann.

### *Beispiel:*

Für den Gemeinderat wird ein Gesamtpensum von 150 Prozent mit einer Entschädigungssumme von insgesamt 158'000 Franken festgelegt. Dabei wird jedem Gemeinderatsmitglied ein minimales Pensum von 20 Prozent, dem Vizeammann ein minimales Pensum von 25 Prozent und dem Gemeindeammann ein minimales Pensum von 40 Prozent zugewiesen. Über die Verteilung der übrigen 25 Prozent entscheidet der Gemeinderat selber.

