

Gemeinderegierungen brauchen Leute mit Führungs- und Organisationserfahrung

Mit Prof. Dr. Reto Steiner, Direktor der ZHAW School of Management and Law, sprach zfo-Herausgeberbeiratsmitglied Andreas Wenger über die Belastbarkeit der Gemeindeorganisation in der Schweiz, die Krise des Milizsystems sowie die Frage, ob Digitalisierung und Professionalisierung die lokale Demokratie stärken oder aushöhlen.

Leistungsfähigkeit der Schweizer Gemeinden

zfo Wenn Sie die Daten des Nationalen Gemeindemonitorings betrachten: Wie leistungsstark sind die Gemeinden in der Schweiz heute?

Steiner Den Schweizer Gemeinden geht es grundsätzlich sehr gut. Das Gemeindemonitoring zeigt seit 30 Jahren, dass die Gemeinden sich selbst als leistungsfähig betrachten. Die Mehrheit der Gemeinden hat ihre Finanzen im Griff und kann ihre Aufgaben grundsätzlich gut erfüllen. Auch die Bevölkerung erachtet die Gemeinden als leistungsfähig und fühlt sich mit ihnen verbunden. Das regelmäßig durchgeführte UBS-Sorgenbarometer sowie eigene Erhebungen bestätigen dies.

Es gibt jedoch durchaus ein paar Abers. Ein zentrales Problem ist, dass es für mehr als die Hälfte der Gemeinden herausfordernd geworden ist, genügend Personen für die Gemeinderegierungen zu finden. Ein Drittel der Gemeinden führt stille Wahlen mit so vielen Kandidierenden wie Gewählten durch. Das ist nicht unproblematisch. So wissen Wählende wegen fehlenden Wahlkampfes nicht, wofür die Gewählten stehen. Wenn Kandidierende für das Exekutivamt gefunden werden, haben sie zudem selten Führungserfahrung.

Mehr als die Hälfte der Schweizer Gemeinden hat Schwierigkeiten, genügend Personen für die Gemeinderegierungen zu finden.

Etwa einem Viertel der Gemeinden bereitet zudem die Finanzsituation Probleme und bei gewissen Aufgaben stößt ebenfalls bis zu ein Viertel der Gemeinden an Leistungsgrenzen, beispielsweise bei der Raumplanung, der Migration oder auch verwaltungsintern bei der Digitalisierung.

zfo Wie sieht die Situation der Gemeinden im Vergleich zu Deutschland und Österreich aus?

Steiner Alle drei Länder sind föderal strukturiert und somit haben die Gemeinden eine große Bedeutung. Aber die Schweizer Gemeinden haben klar die höchste Autonomie, weil sie nicht nur über die Leistungserstellung entscheiden, sondern mehr-

heitlich auch über ihre Einnahmen. Die Schweiz ist mit Abstand das am dezentralsten organisierte Land Europas.

zfo Ist Führungserfahrung für ein Exekutivamt entscheidend?

Steiner Wenn wir den tragischen Brand in Crans Montana in der Silvesternacht anschauen, sehen wir: Eine Aufgabe, die im Alltag durchaus als Feierabendaufgabe wahrgenommen werden kann, wird zu einer hochkomplexen strategischen wie auch operativen Führungsaufgabe. Plötzlich ist ein umfassendes und effektives Krisenmanagement nötig. Deshalb ist es wichtig, dass in einer Exekutive auch Leute mit Führungs- und Organisationserfahrung sind. Ich sehe hier eine der großen Herausforderungen.

zfo Welche Haltung haben Sie zum Föderalismus?

Steiner Der Föderalismus hat viele Stärken. Die Gemeinde kann vor Ort besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen, die Bevölkerung kann aber auch besser beurteilen, ob Leistungen in ihrem Interesse erbracht werden. Die Subsidiarität ist zudem ein wichtiger Faktor, um eine wachsende Verwaltung, wie sie Parkinson in den 1950er-Jahren als häufig zu beobachtendes Phänomen beschrieb, zu bändigen. Wir sehen aber auch, dass Subsidiarität an Grenzen stoßen kann, gerade bei komplexen Aufgaben wie der Einführung von Informationstechnologien. Die Nutzung wird kosteneffizienter, wenn Größenvorteile genutzt werden können.

Milizsystem unter Druck

zfo Das Milizsystem, also die ehrenamtliche Übernahme öffentlicher Ämter, gilt als Herzstück der lokalen Demokratie in der Schweiz. Gleichzeitig sprechen Sie von Herausforderungen. Ist das Milizsystem im Jahr 2026 noch zukunftsfähig oder zunehmend ein Risiko?

Steiner Wir haben vor ein paar Jahren die Aargauer Unternehmen befragt, wie sie zum Milizsystem stehen. Im Grundsatz findet die überwiegende Mehrheit das Milizsystem wichtig. Es hilft, die Bürokratie gering zu halten sowie die Wissensdiffusion

zwischen Privatsektor und öffentlichem Sektor zu stärken. Und es verhindert, dass eine politische Elite entsteht, die die Lebensrealität der Bevölkerung nicht kennt.

Das Milizsystem hilft, die Bürokratie gering zu halten sowie die Wissensdiffusion zwischen Privatsektor und öffentlichem Sektor zu stärken.

Bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass durchaus auch Nachteile genannt werden: Das Milizamt braucht Zeit. Ein durchschnittliches Exekutivmitglied investiert acht Stunden pro Woche, das Präsidium sogar 16 Stunden. Die zeitliche Verfügbarkeit ist für viele kleine und mittlere Betriebe ein Problem. Lange waren große Unternehmen stolz, wenn Mitarbeitende sich politisch engagierten. Heute sind Unternehmen skeptischer geworden. Die Entschädigung für Kommunalpolitiker ist zudem außer in großen Städten gering, was zusätzlich abschreckend wirkt.

Ein weiterer Nachteil ist, dass man Anfeindungen ausgesetzt ist. Viele Unternehmen fürchten, dass ihre Mitarbeitenden sich exponieren und medial angegriffen werden – vor allem in den sozialen Medien.

zfo Wie reagieren die Gemeinden darauf?

Steiner Ich sehe selten echte Strategien. Es ist oft ein Durchwursteln – wenn es ein Problem gibt, versucht man es zu lösen. Im letzten Moment findet man fast immer genügend Kandidierende, aber einfach nicht mehr, als Sitze zur Verfügung stehen. In Gemeinden, in denen keine Kandidierenden mehr gefunden werden, ist es der Hauptgrund für Gemeindefusionen. In den letzten 25 Jahren ist jede dritte Schweizer Gemeinde verschwunden. Der Grund sind selten Finanzprobleme, sondern fehlendes Personal für die politischen Ämter und die Verwaltungsspitze. Wenn eine Gemeinde nur eine 20-Prozent-Stelle für die Finanzverwaltung anbieten kann, gestaltet sich die Rekrutierung schwierig.

Neue Organisationsmodelle

zfo Müssen die Organisationsmodelle der Gemeinden neu gedacht werden?

Steiner Bei Gemeinden kann auf zwei Arten die Organisation verändert werden: interkommunal und intrakommunal. Organisationale Veränderungen über die Gemeindegrenzen hinweg sind seit der Jahrtausendwende eines der großen Reformfelder. Einerseits Gemeindefusionen, andererseits der deutliche Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit. Heute ist eine Gemeinde durchschnittlich bei zwölf Gemeindeaufgaben interkommunal organisiert – wobei eine Gemeinde durchschnittlich rund 30 größere Aufgabenbereiche hat. Es geht bei der interkommunalen Zusammenarbeit um die Nutzung klassischer Größen- und Verbundvorteile bei personellen und finanziellen Ressourcen.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit werden Größen- und Verbundvorteile bei personellen und finanziellen Ressourcen genutzt.

zfo Welche Reformen gibt es innerhalb der Kommunen?

Steiner Die Gemeinden haben in den letzten Jahren ihre Exekutiven verkleinert. Vor 40 Jahren gab es im Schnitt neun Exekutivmitglieder, dann ging es auf sieben runter, heute sind wir bei etwas über fünf. Man hat die Departemente größer gemacht und oft zusammengelegt. Viele Gemeinden haben CEO-Modelle eingeführt, also einen Geschäftsführer eingesetzt. Damit wurde eine Zwischenhierarchie eingebaut, auf der die operative Verantwortung gebündelt wird. Abteilungsleitungen wurden oft zu Geschäftsleitungen zusammengefasst. Man hat auch die Finanzkompetenzen der operativ Verantwortlichen erhöht.

zfo Es ist also eine klare Professionalisierung der Verwaltung auf Gemeindeebene erkennbar. Führt dies nicht zu Spannungen mit der ehrenamtlichen Exekutive?

Steiner Durchaus. Ich erlebe das selbst in der städtischen öffentlich-rechtlichen Kirchgemeinde, welche ich präsidieren darf. Wir haben letztes Jahr auf ein Geschäftsleitungsmodell gewechselt. Plötzlich wurde die Arbeit in der Exekutive deutlich anspruchsvoller. Es kommen nun mehr Erwartungen der neuen Geschäftsleitung auf uns als Exekutive zu, beispielsweise bezüglich der Einhaltung von Terminen, strategischen Planung, und dass wir Exekutivmitglieder uns aus dem operativen Geschäft zurückziehen. Einzelne Exekutivmitglieder haben damit Mühe, gerade weil ihnen das Operative Spaß macht oder sie sich dafür verantwortlich fühlen.

zfo Gewinnen wir durch die interkommunale Zusammenarbeit mehr Effizienz – auf Kosten demokratischer Kontrolle?

Steiner Die interkommunale Zusammenarbeit hat ihre Stärken. Man kann Größen- und Verbundvorteile nutzen. Auch kleine Gemeinden können autonom und rechtlich selbstständig bleiben. Die Zusammenarbeit führt aber auch zu Herausforderungen. So sind es nun primär die Exekutivmitglieder, die über organisationale Änderungen entscheiden oder in den Gremien mitreden. Und die Legislative kann eigentlich nicht mehr viel mitreden, was in der Schweiz ungewohnt ist.

Grundsätzlich kann eine interkommunale Zusammenarbeit bei Bedarf beendet werden. Aber dazu braucht es oft Mehrheiten in allen mitwirkenden Gemeinden. Deshalb ziehen Gemeinden bei neuen Arrangements heutzutage oft flexible Vertragslösungen im Sinne einer Anschlusslösung an eine andere Gemeinde der Gründung von Körperschaften vor.

Zukunftsperspektiven

zfo Die Gemeinde gilt als Pfeiler des Schweizer Staatsaufbaus. Was sind Ihre Empfehlungen, damit dies in Zukunft so bleibt?

Steiner Ich erachte die Attraktivitätssteigerung des Milizamts als wichtig. Diese kann bedeuten, dass wir kleine Exekutiven haben und diese fair bezahlen. Gleichzeitig benötigen wir eine

professionell organisierte Verwaltung, welche die Exekutive unterstützt. Zudem ist eine klare Rollenteilung zwischen Strategie und Operativem, soweit dies möglich ist, notwendig. Klar ist, dass im Zweifelsfall die Exekutive immer das Recht hat, etwas als strategisch wichtig zu bezeichnen. Grundsätzliche Spielregeln helfen aber. Attraktive Pensionskassenregelungen für Exekutivmitglieder sind ein weiterer Lösungsansatz. Dies kommt teilzeitarbeitenden Exekutivmitgliedern, ob Frauen oder Männer, zugute. Schließlich müssen Arbeitgeber die Bedeutung des Milizsystems als stabilisierender Pfeiler der Schweiz wieder vermehrt erkennen.

Zur Person:



Prof. Dr. Reto Steiner ist Direktor der ZHAW School of Management and Law. Er unterrichtet zudem an der Universität Bern und an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich. Seine beruflichen Stationen sind die Universitäten Bern, Bozen, Rom, Singapur und Hongkong. Seit 2025 ist Reto Steiner Vizepräsident der European Group for Public Administration und er vertritt die Schweiz im Europarat zur Überwachung der Charta der Kommunalen Selbstverwaltung. Seine Forschungsschwerpunkte sind die subnationalen staatlichen Ebenen, Künstliche Intelligenz und digitale Transformation beim Staat sowie Public Corporate Governance.

Wir benötigen eine professionell organisierte Verwaltung, die die Exekutive unterstützt.

Im Bereich der Organisation glaube ich, dass Größen- und Verbundvorteile konsequenter genutzt werden sollen, um Ressourcen sorgsam einzusetzen und die Qualität der Leistungserstellung zu erhöhen. Durch Gemeindefusionen gibt man zwar auf den ersten Blick Autonomie ab, gewinnt aber durch die Größe mehr Handlungsspielraum. Es entstehen dadurch nicht anonyme Gebilde: Nach wie vor sind die Schweizer Gemeinden die kleinsten Europas.

Künstliche Intelligenz wird in den nächsten 20 Jahren ein großer Reformtreiber werden. Extrem formuliert: Auf einem Server könnten theoretisch alle Wahlen in allen Schweizer Gemeinden durchgeführt werden. Das fasziniert, macht aber auch Angst. Das Beispiel zeigt sehr schön, dass Effektivität und Effizienz nicht die einzigen relevanten Faktoren sein dürfen. Denn wenn der Server ausfällt, haben wir es mit einem riesigen Vertrauensverlust zu tun. Die Organisation von Gemeinden muss deshalb immer sowohl betriebswirtschaftlichen als auch politischen Überlegungen gerecht werden.

Weitere Informationen

Nationales Gemeindemonitoring, (www.zhaw.ch), <https://tinyurl.com/rsbkdfwn> (letzter Zugriff: 20.02.2026).