# Regieren auf Gemeindeebene – die Gemeindeexekutiven

Andreas Ladner
7th June 2019



**Die Regierungen in Schweizer Gemeinden stehen derzeit vor einigen Herausforderungen. Die Lösung von Rekrutierungsproblemen und Reformen der Systeme sind dringend nötig. Doch wie ticken die Gemeindeexekutiven in der Schweiz überhaupt und welche Aspekte machen das Regieren auf Gemeindeebene aus?**




Die Politik und die Entwicklung einer Gemeinde werden von der Gemeindeexekutive nicht nur vollzogen, sondern zu einem grossen Teil auch massgebend gestaltet. In den Händen der Exekutive obliegt die Vorbereitung von Geschäften, über welche die Gemeindeversammlung oder das Parlament befinden (Häfelin und Müller 2002), die Gemeindeexekutive ist zum Teil rechtsetzend tätig, sie ist für die Bildung von Verwaltungsabteilungen und deren Führung verantwortlich und ihr sind die Gemeindeangestellten unterstellt (Steiner und Kaiser 2013). Entsprechend erstaunt es nicht, dass der Gemeindeexekutive und insbesondere der sie leitendenden Magistratsperson, der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten, der grösste Einfluss auf die lokale Politik attestiert wird (Ladner 1991).

Charakteristisch für die Schweizer Exekutiven ist jedoch, dass es bezüglich Ausgestaltung, Organisation und Funktionieren beachtliche Unterschiede gibt,

sodass es nicht immer ganz einfach ist, allgemeingültige Aussagen über das Regieren in den Schweizer Gemeinden zu machen. Insgesamt zählte die Schweiz 2019 in den 2122 Gemeinden gegen 13’000 Exekutivsitze.

**Unterschiedliche Ausgestaltung**

Was die politische Organisation der Schweizer Gemeinden anbelangt, so kommen grundsätzlich zwei Systeme zur Anwendung: das Gemeindeversammlungssystem und das Parlamentssystem (Ladner 2016a). Das Versammlungssystem existiert vor allem in kleineren Gemeinden und in der Deutschschweiz, während die grösseren Gemeinden und die Westschweiz sowie das Tessin das Parlamentssystem bevorzugen. Insgesamt haben rund 80 Prozent der Gemeinden eine Gemeindeversammlung und rund 20 Prozent ein Gemeindeparlament (Ladner 2016a). Dies ist nicht ohne Einfluss auf die Stellung und das Funktionieren der Exekutive. Im Versammlungssystem steht die Gemeindeexekutive direkt der Stimmbürgerschaft gegenüber, während in einem Parlamentssystem die Stimmbürgerschaft durch das Parlament vertreten wird. In der Regel ist der Handlungsspielraum der Exekutive im Versammlungssystem grösser.

Kommunale Regierungen sind Kollegialregierungen, wie sie die Schweiz auch in den Kantonen und auf Bundesebene kennt. Wichtige Entscheidungen werden von den Mitgliedern des gesamten Gremiums gemeinsam gefällt und gemäss gängigem Verhaltenskodex auch geschlossen gegen aussen vertreten. Da sich in den allermeisten Fällen, zumindest dort, wo es sich aufgrund der Bevölkerungszusammensetzung der Gemeinde aufdrängt, die Exekutiven aus Personen mit unterschiedlichen parteipolitischen Orientierungen zusammensetzen (Konkordanzsystem), gilt es für eine kollegiale Zusammenarbeit und die gemeinsame Entscheidungsfindung eine Reihe von Herausforderungen zu bewältigen. Dazu gehören das Suchen von breit abgestützten Entscheidungen und eine gewisse Kompromissbereitschaft der Beteiligten.

Die Grösse der Exekutiven in der Schweiz variiert zwischen drei und 30 Mitgliedern. Bei beiden Grenzwerten handelt es sich allerdings um Spezialfälle. In den meisten Fällen haben die Gemeindeexekutiven fünf oder sieben Sitze. Ersteres trifft auf 57 Prozent der Gemeinden, Letzteres auf 32 Prozent der Gemeinden zu. Die restlichen Exekutiven sind eher grösser, wobei auch gerade Sitzzahlen vorkommen können.

Die Grösse der Exekutive wird durch mindestens zwei Überlegungen massgebend beeinflusst. Auf der einen Seite gilt es, die anstehenden Aufgaben zu bewältigen, und auf der anderen Seite sollen, getreu der in der Schweiz gelebten politischen Kultur der Konkordanz, die unterschiedlichen Bevölkerungssegmente abgebildet werden. Da mit zunehmender Gemeindegrösse auch mehr Aufgaben anfallen, tendieren Gemeinden mit einer höheren Einwohnerzahl zu grösseren Exekutiven. Ab einer bestimmten Grösse kommt es dann zu einer Professionalisierung der Ämter (Ladner 1991a), was zur Folge hat, dass die Zahl der Exekutivmitglieder wieder zurückgeht.

Die Gemeinderäte sind traditionell Milizgremien (Ladner 2005). Gemäss unserer Erhebung bei sämtlichen kommunalen Exekutivmitgliedern aus dem Jahr 2018 sind rund 300 oder etwas mehr als 2 Prozent der rund 13 000 Exekutivmitglieder Vollzeit tätig. Rund 30 Prozent bezeichnen sich als angestellt, während die

restlichen 70 Prozent ihr Amt ehrenamtlich ausüben (N = 7715). Vollzeitige Ämter beschränken sich vor allem auf die grossen Städte und grössere Gemeinden in ausgewählten Kantonen.

Obwohl viele kommunale Regierungsämter ehrenamtlich ausgestaltet sind, verursacht das Regieren in den Gemeinden auch gewisse Kosten. Pro Exekutivsitz fallen durchschnittliche Kosten von gegen 24 000 Franken an. Pro Einwohner entspricht dies Ausgaben für die Gemeindeexekutiven von rund 36 Franken im Jahr.

Der Arbeitsaufwand, der von den Milizpolitikerinnen und Milizpolitikern in den Gemeinden erbracht wird, ist vielerorts beträchtlich. Den grössten Teil ihrer Zeit verbringen sie an Sitzungen des Gemeinderats sowie der zahlreichen Kommissionen, wobei sich vor allem auch die Vorbereitung dieser Sitzungen als sehr zeitintensiv erweist.

#### Wahlverfahren und Wahlen

Gewählt werden die Exekutiven grossmehrheitlich an der Urne. Nur in etwas mehr als 10 Prozent der Gemeinden findet die Wahl noch an der Gemeindeversammlung statt. Knapp drei Viertel der Gemeinden wählen in einem Majorzwahlverfahren. In der Regel schreibt die kantonale Gesetzgebung vor, nach welchem Wahlverfahren die kommunalen Exekutiven gewählt werden, in einigen Kantonen ist die Wahl des Wahlverfahrens jedoch den Gemeinden überlassen.

Aufgrund der bedeutenden Stellung der Exekutive in der Lokalpolitik ist auch die Frage nach der Parteizugehörigkeit der Gemeinderäte nicht ganz uninteressant. Zwar wird häufig und nicht ganz zu Unrecht argumentiert, dass die lokale Politik, anderes als die Politik auf den höheren politischen Ebenen, stärker einer Sachlogik folgt und dass parteipolitische Erwägungen sowie ideologische Präferenzen von geringer Bedeutung sind. Dennoch ist die Vertretung der Parteien in den Exekutiven ein Zeichen dafür, wie stark sie in den Gemeinden verankert sind und welche politische Grundausrichtung die lokale Politik dominiert.

Nach Aussagen der Gemeindeschreiber sind per 31.12.2016 nur noch knapp 50 Prozent der Exekutivsitze in den Händen der vier Bundesratsparteien. Stärkste Bundesratspartei ist die FDP, gefolgt von CVP, SVP und der SP. Die insgesamt stärkste Partei in den Gemeindeexekutiven bilden mit einem Anteil von gegen 40 Prozent der Sitze jedoch die Parteilosen. Frauen sind in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden nach wie vor stark untervertreten. Nur knapp jedes vierte Exekutivamt auf lokaler Ebene wird von einer Frau ausgeübt.

#### Rekrutierungsschwierigkeiten und Reformen

Vor allem in kleineren und mittelgrossen Gemeinden scheint es nicht ganz einfach zu sein, für die zahlreichen sowohl in zeitlicher wie auch in inhaltlicher Sicht anspruchsvollen Ämter genügend geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. In den Medien wird wiederholt von Gemeinden berichtet, die Ämter nicht besetzen können und denen die Zwangsverwaltung durch den Kanton droht. Auch werden Fälle von Amtszwang, der noch an einigen Orten existiert, kolportiert, oder es machen Geschichten von Gemeinden die Runde,

denen mangels geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten nur noch die Fusion mit der Nachbargemeinde übrigbleibt.

Auch wenn das System der Schweizer Gemeinden auf grosse Akzeptanz stösst und die Einwohner mit den Mitsprachemöglichkeiten und dem Leistungsangebot sehr zufrieden sind (Denters et al. 2016), so kann, was das Funktionieren der kommunalen Regierungen anbelangt, ein gewisser Leidensdruck nicht übersehen werden.

Die am häufigsten ergriffene Massnahme, um die Ämter leistungsfähiger und attraktiver zu machen, ist eine Erhöhung der Entschädigung. Ein interessanter Ansatz bildet die Schaffung von milizartigen Teilämtern, bei denen ein pauschal entschädigtes Ehrenamt in eine mit einem Lohn entschädigte Teilanstellung mit Sozialversicherungsbeiträgen umgewandelt wird. Dies wird teilweise mit Erfolg in den Kantonen Luzern und Zug praktiziert. Weitere Reformanstrengungen betreffen das Funktionieren und die Arbeitsweise der kommunalen Regierungen.

Neue Führungsmodelle für die Gemeinde, bei denen die Verwaltungsspitze gestärkt wird und sich ein angestellter, kommunaler Geschäftsführer (CEO) um die laufenden Geschäfte kümmert, haben sich aber noch nicht etabliert und man hält nach wir vor am Modell der Kollegialregierung mit einem Ressortsystem und einem herausragenden Präsidium fest (Ladner 2016b). Insgesamt verfügen die Schweizer Gemeinden was die Organisation ihres politisch-administrativen Systems anbelangt jedoch über eine genügend grosse Autonomie (Ladner et al. 2019), um nach für sie realistische und Erfolg versprechende Organisationsformen zu suchen.

---

**Referenz:**

Ladner, Andreas (2019). Regieren auf Gemeindeebene – die Gemeindeexekutiven. In: *Blackbox Exekutive – Regierungslehre in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, Reihe „Politik und Gesellschaft in der Schweiz“.

---

**Veranstaltungshinweis**:

Am **18. Juni 2019** findet an der Universität Bern das vom Kompetenzzentrum für Public Management organisierte Swiss Governance Forum mit dem Fokus “*Regieren in der Schweiz*” statt. Im Rahmen der Veranstaltung wird das Buch “Blackbox Exekutive – Regierungslehre in der Schweiz” vorgestellt.

---

**Bild**: Flickr

---

**Bibliographie:**

- Denters, Bas, Ladner, Andreas, Mouritzen, Poul E. & Rose, Lawrence E. (2016). Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative Perspective. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Hrsg.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. Governance and Public Management* (S. 333–345). London: Palgrave Macmillan.
- Häfelin, Ulrich & Müller, Georg (2002). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (4. Aufl.). Zürich: Schulthess.
- Ladner, Andreas (1991). *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Zürich: Seismo.
- Ladner, Andreas (2005). Laymen and executives in Swiss local government. In R. Berg & N. Rao (Hrsg.), *Transforming Political Leadership in Local Government (S. 101–115).* London: Palgrave Macmillan.
- Ladner, Andreas (2016a). *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*. Cahier de l'IDHEAP Nr. 292. Lausanne: IDHEAP.
- Ladner, Andreas (2016b). Administrative Reforms in Swiss Municipalities over the Last Twenty Years – The end of New Public Management? *Lex Localis, 14*(2), 185–207.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers and Carmen Navarro (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave.
- Steiner, Reto & Claire Kaiser (2013). Die Gemeindeverwaltungen. In: Andreas Ladner, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel & Frédéric Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 149–166). Zürich: NZZ Libro.