



Gemeindeführung: Neuer Wein in alten Schläuchen...

Sich rasch verändernde Rahmenbedingungen erzeugen Unsicherheiten und bringen das Bedürfnis nach angepassten Strukturen und Vorgehensweisen mit sich. Wie schafft man es, der steigenden Komplexität und Diversifikation der Aufgaben und Erwartungen gerecht zu werden? Wie ist grösstmögliche Wirkung mit hoher Sicherheit in der Leistungserbringung zu verknüpfen? Wie kann die zeitliche und fachliche Belastung der Gemeinderätinnen und -räte auf ein erträgliches Mass gesenkt werden? Welches ist das der heutigen Zeit und den veränderten Bedürfnissen einer Gemeinde angepasste Führungsmodell? Ist die Einführung eines Geschäftsführung oder gar CEO Modells die Lösung für das mangelnden Interesses an der Übernahme eines Exekutivamtes? Das sind nicht ganz einfach zu beantwortende Fragen. Wir geben Ihnen im Folgenden einen Überblick über die unterschiedlichen Modelle der Gemeindeführung und welche Vor- und Nachteile mit ihnen einhergehen.

Ausgangslage

Die Basis des schweizerischen Staates bilden die Gemeinden. In ihnen wohnen die Menschen und wird die Wirtschaftsleistung erbracht. Gemeinden sind (meist) sehr alte Institutionen, welche ihre Leistungen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern nach speziellen Gesetzesgrundlagen und Verfahrensweisen erbringen. Steuern kann nur der Staat, die Gemeinden erheben. Nur die Gemeinden wissen, wer wo wohnt. Sie müssen in der Lage sein, auch über sehr lange Zeiträume sicherzustellen, dass ihre Verwaltungstätigkeit dokumentiert und nachvollziehbar ist.

Gemeindeführung kann also nicht in allen Belangen mit der Führung einer privatrechtlichen Unternehmung verglichen werden. Zu gross sind die Unterschiede in den strategischen Entscheidungszyklen und der rechtlichen und organisatorischen Vorgaben.



Und doch meint ein Teil der Bevölkerung und der Politik, dass öffentliche Organisationen den gleichen Rahmenbedingungen ausgesetzt seien und nach den gleichen Regeln zu funktionieren hätte wie Unternehmen der Privatwirtschaft.

Ein Exekutivmitglied einer Gemeinde ist für die Dauer einer Legislatur, also für vier Jahre, gewählt. Dies bedeutet für die der Exekutive unterstellte Verwaltung, dass man grundsätzlich davon ausgehen muss, dass der „Verwaltungsrat“ nach vier Jahren nicht mehr in der gleichen Zusammensetzung die neue Legislatur in Angriff nehmen wird. Und diese Veränderung betrifft neben personellen Wechsels oft auch einen Wechsel in der politischen Ausrichtung aufgrund der Parteizugehörigkeit der Mitglieder.

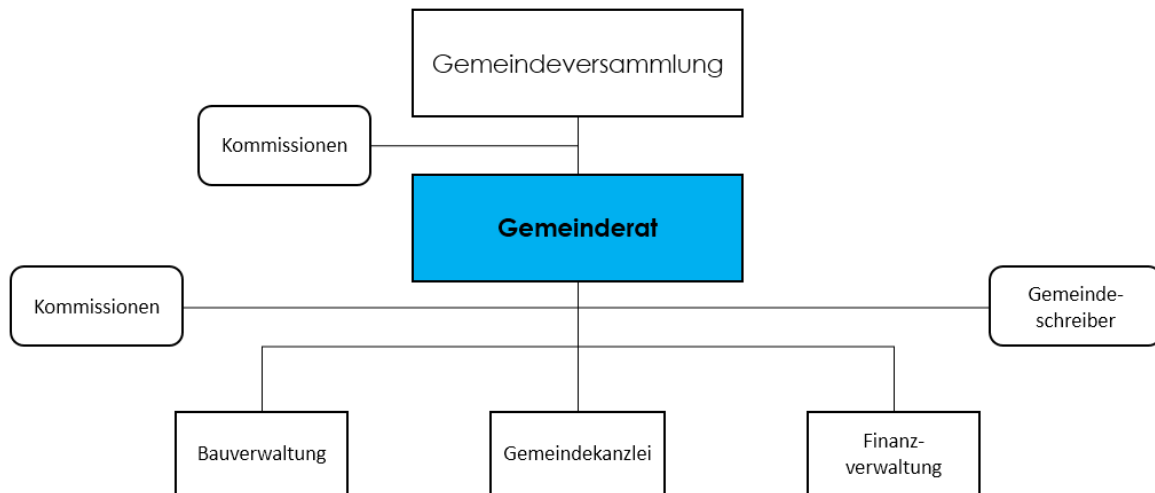
Und gerade aufgrund dieser Rahmenbedingungen ist die Gemeinde auf eine funktionierende, effiziente Verwaltung angewiesen. Aber die Rahmenbedingungen, die Erwartungen und Bedürfnisse der Kunden verändern sich rasch und die Verwaltung sollte mit diesem Wandel in organisatorischer und technischer Hinsicht Schritt halten.

In der Privatwirtschaft liegen meist klare Anforderungsprofile für eine Funktion vor. Dem ist bei der politischen Besetzung eines Exekutiv Postens einer Gemeinden nicht der Fall. Erschwerend kommt hinzu, dass Wahlen politischen Strategien und dem schlichten Vorhandenseins von Kandidatinnen und Kandidaten unterworfen sind. Für Exekutivmitglieder gibt es im Normalfall keine Ausbildung und die Einarbeitungszeit ist gleich Null und der persönliche Zeitaufwand ist sehr hoch aufgrund der Verbindung zwischen politischer und operativer Führung an eine Funktion.

Ist ein Modellwechsel nun nur das umfüllen des Weines in alte Schläuche oder gibt es wirklich fassbare Veränderungen und Verbesserungen.

Gemeindeführungsmodell

Die meisten Gemeinden sind nach dem klassischen und seit langer Zeit bewährten Divisionalen Modell organisiert. Der Gemeinderat führt die Gemeinde auf politischer und operativer Ebene direkt. Er trägt somit auch die ganze Verantwortung und Last dieser Aufgabe. Im Zentrum steht dabei die grösstmögliche Sicherheit bei maximalem Risikoausgleich in der Verwaltungsführung. Geprägt ist dieses Verwaltungsmodell von der reinen Input Steuerung. Als Stabsstelle steht ihm ein Gemeindegeschreiber oder eine Gemeindegeschreiberin zur Seite.



Vorteile

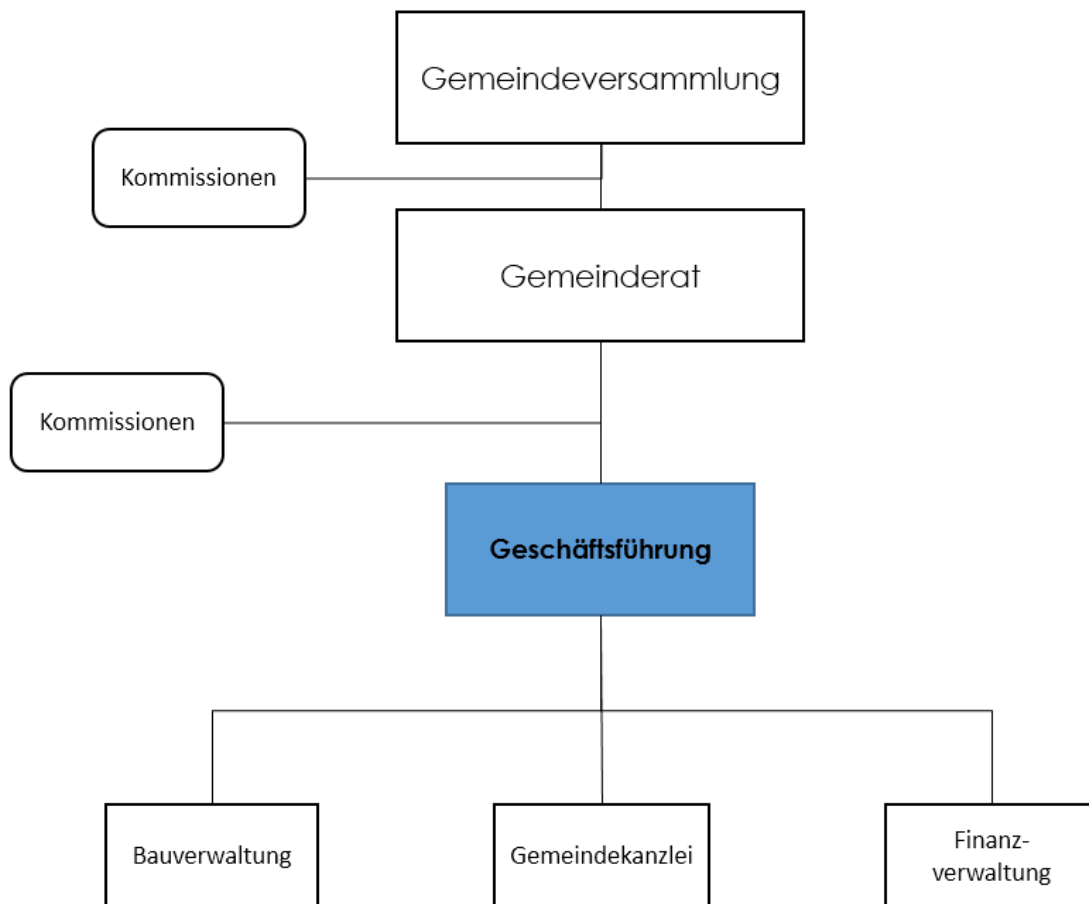
- Eine Trennung zwischen politisch strategischer und operativer Führung besteht nicht
- Starke Position des Gemeinderates als Träger der Gemeinde gegenüber der Bevölkerung
- Verantwortung und Kompetenzen sind auf der Exekutivebene konzentriert und somit unteilbar
- Die Entscheidungswege sind kurz und meist klar
- Die Exekutivmitglieder verfügen dadurch über gute Dossierkenntnisse

Nachteile

- Die Belastung der Gemeinderatsmitglieder ist zeitlich und fachlich hoch
- Abhängigkeit von den Fähigkeiten und der Persönlichkeit der sich zur Wahl stellenden Gemeinderatsmitglieder
- Die Verwaltung denkt und handelt ab einer gewissen Gemeindegrösse linear, den Ressorts oder Produktgruppen oder Leistungen entsprechend und entlang der vorgegebenen Dienstwege
- Die Kommunikation und Information ist schwerfällig und lückenfällig aufgrund der hierarchischen Kommunikations-, Informations- und Führungsprozesse
- Der Wissenstransfer und -erhalt ist aufgrund der Legislaturzyklen schwerfällig oder inexistent
- Die Verwaltung ist ausführendes Organ und kann ausserhalb der (normierten) Kernaufgaben nur bedingt eigenverantwortlich handeln in direkter Abhängigkeit von den zentral getroffenen Entscheidungen und erteilten Aufträgen des Gemeinderates

Geschäftsführung oder CEO Modell

Das Führungsmodell New Public Management oder der Wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) basiert unter anderem auf der Vergrößerung der Verantwortlichkeit der Verwaltung. Anders als das divisionale, tradierte Gemeindeführungsmodell liegt der Fokus auf den Funktionen, der Output Steuerung, dem Blick auf die Bedürfnisse der Kunden. Es findet eine klare Trennung zwischen politischer und operativer Führung statt. Der Gemeinderat kann und soll sich ganz auf die politisch strategische Ausrichtung der Gemeinde konzentrieren. Die Kompetenzen und Verantwortungen werden auf die Ebenen des Leistungsfinanzierers (Steuerzahler), des Leistungskäufers (Gemeinderat) und des Leistungserbringers (Verwaltung) aufgeteilt. Der Gemeinderat und/oder seine Kommissionen stellen das Controlling der Verwaltungstätigkeit und des angemessenen Ressourcen Einsatzes (meist Finanzen und Kredite) sicher.



Vorteile

- Es wird eine wirkliche Management Ebene geschaffen und dadurch eine klare Trennung von Politik und Verwaltung erzielt
- Klare Trennung von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz zwischen politisch strategischer Gemeinde- und taktisch operativer Verwaltungsführung
- Minimierung des Aufwandes für die Mitglieder des Gemeinderates, eine Konzentration auf die Kernaufgaben wird möglich
- Networking ist nicht mehr alleinige Aufgabe des Gemeinderates
- Verantwortung wird mit den entsprechenden Kompetenzen auf die operative Stufe. Die Verwaltung wird gestärkt und unabhängiger
- Die Verwaltung kann im Rahmen von Leistungsaufträgen und Globalbudget selbständig entscheiden und agieren
- Aufbrechen der linearen Strukturen, Vernetzung der Verwaltung durch durchgängigere Prozesse, Information und Kommunikation
- Leistungsaufträge und Globalbudgets schaffen klare Steuerungsinstrumente für die Exekutive

Nachteile

- Das Modell kann nur funktionieren, wenn die Gemeinderatsmitglieder willens und fähig sind loszulassen und wenn sie das NPM System umsetzen wollen
- Die Dossier Sicherheit des Gemeinderates wird tendenziell abnehmen
- Der Gemeinderat verliert ohne Schaffung geeigneter Gefässe zum Teil den direkten Kontakt zur Bevölkerung
- Der Controlling Aufwand steigt und setzt geeignete Methoden und Gremien voraus.

Geschäftsleitungsmodell

Die Schaffung resp. der Einschub einer Geschäftsleitung als Verbindungsorgan zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung stellt eine weitere Möglichkeit zur Optimierung der Abläufe dar. In diesem Führungsgremium habe der Gemeinderat – meist in Person des Gemeindepräsidenten als Delegierten – sowie die Kader der Gemeindeverwaltung – hier vor allem Gemein-
 deschreiber und Leiter Finanz- und Rechnungswesen – Einsitz. Die Geschäftsleitung bereitet
 Geschäfte vor oder kann - im beschränkten Umfang – selbstständig Entscheide treffen. Organi-
 satorische Fragestellungen auf Verwaltungsebene und personelle Entscheide müssen so nicht
 auf Stufe Gemeinderat bearbeitet werden und die Flut der Geschäfte kann minimiert werden.
 Die Führung der Geschäftsleitung kann durch den Delegierten des Gemeinderates oder den
 Gemein-
 deschreiber erfolgen. Letztendlich bleibt die Entscheid Befugnis mit Ausnahme der de-
 legierten Kompetenzen auf Stufe Gemeinderat.



Vorteile

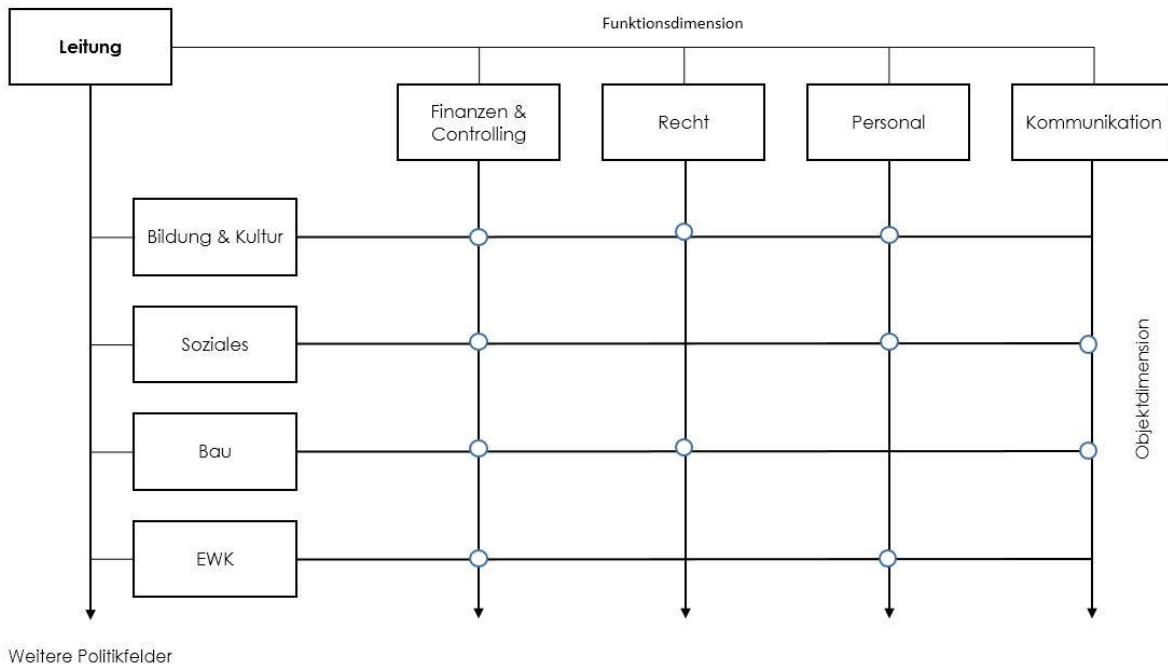
- Verbindung von Exekutive und Verwaltungsleitung
- Strukturierte Entscheid Abläufe
- Verkürzung der Entscheid Wege und Zeiten
- Minimierung des zeitlichen und fachlichen Aufwandes für den Gemeinderat

Nachteile

- Die Verwaltung erhält nicht wesentlich mehr Kompetenzen
- Der Verwaltungslead liegt teilweise immer noch beim Gemeinderat
- Der Controlling Aufwand minimiert sich nicht wesentlich

Matrixorganisation

Diese Organisationsform ist in der öffentlichen Verwaltung nicht sehr weit verbreitet. In Teilbereichen oder Projekten macht sie aber durchaus Sinn. Dabei entstehen Kombinationen von Funktionsgruppen und Produktegruppen. Beider Ebenen sind gleichberechtigt.



Vorteile

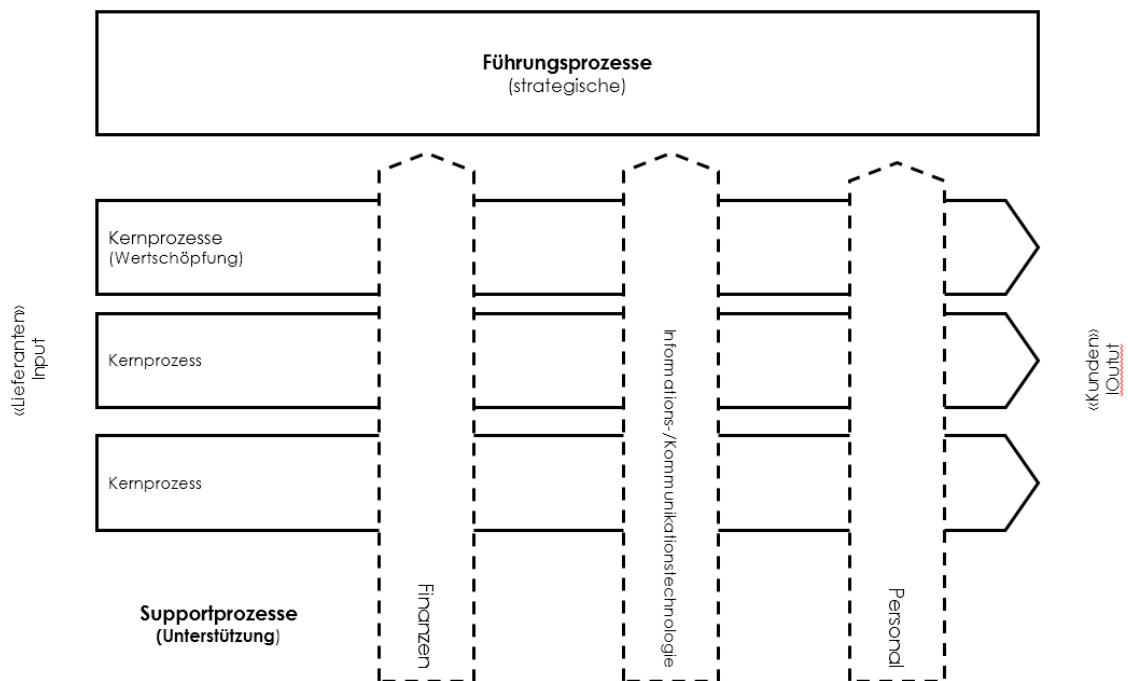
- Flexibel Organisationsform
- Hohe Selbstregelungs-Fähigkeit
- Produktive Zusammenarbeit wird gefordert und gefördert
- Zusammenarbeit nur wo nötig und sinnvoll

Nachteile

- Hoher Kommunikationsaufwand
- Komplexere Führungssituationen
- Konflikthanfällig

Prozessorganisation

Es ist ein Trend der Zeit, Prozessmanagement auch bei Gemeinden aufzubauen und zu installieren. Eine Vernetzung mit der Gesamtorganisation findet aber nur in seltenen Fällen wirklich statt. Einer der Gründe dafür ist, dass die beiden erstgenannten Führungsmodelle sich nicht nach den Prozessen orientieren. Dabei wäre eine Prozessorganisation stabiler und weniger konfliktanfällig als eine Aufbauorganisation. Prozesse oder Abläufe können einfach in einer Ablauforganisation abgebildet werden. Eine solche besteht in allen Gemeinden bereits in der funktionalen Gliederung des Finanz- und Rechnungswesens.



Vorteile

- Aufhebung der rein Funktionsbezogenen Arbeitsteilung und Abbau von „Gartenzäunen“
- Minimierung gleicher Tätigkeiten durch Bündelung in Teamstrukturen
- Hohe Flexibilität für Erweiterung aufgrund neuer Vorgaben oder Produkte
- Strikte Ableitung der Prozesse aus und nach den strategischen Zielvorgaben
- Verantwortlichkeiten sind in der ganzen Leistungslette von Input bis zum Output klar geregelt
Positionsmacht sinkt, Funktionsorientierung und -macht¹ steigt

Nachteile

- Prozesse werden noch immer als Hindernis wahrgenommen
- Das Modell ist gedanklich nicht vorhanden
- Alte Strukturen müssten aufgebrochen werden und Funktionen und damit Zuständigkeiten neu geregelt werden

¹ Macht im Sinne von Machen, Befähigen verstanden.

Mischformen

Es wird in keiner Gemeinde eine eindeutige Struktur zu finden sein. Mischformen aufgrund von nicht loslassen können, Machtstrukturen aufrechterhalten, „das haben wir doch immer so gemacht“ oder einfach wenig Zeit und Raum zum wirklichen vorgängigen Klären der Erwartungen und Bedürfnisse wird es immer geben. Sie sind oftmals durchaus erfolgreich, bleiben aber sehr aufwendig und konfliktbeladen für diejenigen Personen, welche damit leben müssen.

Veränderungen brauchen klare Strukturen

Der Entscheid zum Wechsel auf ein NPM Führungsmodell stösst eine nicht zu unterschätzende Veränderung an. Alle Anspruchsgruppen einer Gemeinde von der Bevölkerung und Wirtschaft über die politischen Parteien und Kommissionen hin zum Gemeinderat und der Verwaltung sind davon betroffen. Liebgewonnene Routinen und Wege müssen verlassen und neue Ansprechpartner gefunden werden.

Die Schlüsselfunktion dieser Veränderung tragen der Vorsitzende des Gemeinderates und die Person, welche die neugeschaffene Funktion des Geschäftsführer/CEO innehaben wird. Aus dieser Perspektive betrachtet ergeben sich zwei grundsätzliche Projektphasen. In der ersten ist sicherzustellen, dass die bestehenden Strukturen analysiert werden und sich der Gemeinderat als Gremium Rechenschaft ablegt, was seine Erwartungen, seine individuellen und kollektiven Bilder der neuen Funktion sind. Das gleiche gilt bei Verwaltungen mit mehreren Führungsebenen für die entsprechenden Kader. Eine Auflistung der bisherigen Aufgaben und Tätigkeiten und daraus abgeleitet die Transformation der operativen Tätigkeiten in die Funktionsbeschreibung der neuen Position ist ein schwieriger und zeitlich langwieriger und strukturiert durchzuführender Prozess. Ohne ihn kann die Suche nach einer geeigneten Person, intern oder extern, nicht gelingen. Dies weil von allem Anfang an das Beharren in den alten Strukturen die Realität sein wird.

In der zweiten Phase erfolgt der klassische Führungswechsel mit den Schritten der Orientierung, der Innovation und der Veränderung. Eine neue Führungsperson braucht und hat das Recht auf Zeit und Raum, um sich in die neue Struktur einzudenken, einzuarbeiten und ihre persönlichen Erwartungen und Bedürfnisse den neuen Gegebenheiten anzupassen. Der Findungsprozess zwischen den im Bewerbungsprozess versprochenen Rahmenbedingungen und den tatsächlichen Gegebenheiten ist nicht zu unterschätzen und bedarf der wohlwollenden „Raumgewährung“ durch die Exekutive und der Freude auf das Neue innerhalb der Verwaltung. Diese Freude entsteht durch den Einbezug der internen Anspruchsgruppen in den Prozess der Einführung und der zeitnahe und adressatengerechte Kommunikation und Information nach innen und aussen.

Chancen und Risiken

Es gibt in Veränderungsprozessen viele beschleunigende und hemmende Faktoren. Anbei seien die wichtigsten nochmals genannt

Chancen

- Tradierte Strukturen können kritisch hinterfragt und an die neuen Bedürfnisse und Rahmenbedingungen angepasst werden
- Stärkung der Verwaltungsführung durch die Einführung einer wirklichen Managementebene
- Erweiterung des Bewerberfeldes auch ausserhalb des Gemeindeumfeldes
- Minimierung des Aufwandes für die Exekutive
- Hauptansprechpartnerin für die Belange der Kunden (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft) wird die Verwaltung, Politische Anliegen und Bedürfnisse bearbeitet die gewählte Exekutive
- Klare Trennung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung
- Steigerung der Motivation der Mitarbeitenden durch die Zuteilung neuer Aufgabenfelder und Kompetenzen

Risiken

- Das Beharren auf den alten Aufgaben und Kompetenzstrukturen durch die Exekutive als Ganzes oder einzelner Mitglieder davon
- Nicht an die neuen Rahmenbedingungen angepasste Organisationsstrukturen und Prozesse
- Schattenaufträge und unausgesprochene Erwartungen an die neue Führungskraft
- Die neue Gemeindeordnung reglementiert bereits vor der Anstellung die Kompetenzen der Verwaltung und ihrer Führung
- Eine im traditionellen System aufgewachsene und/oder behaftete Bewerbung schafft den Sprung zum Geschäftsführer/CEO, nicht aber in das System des NPM
- Eine professionelle Begleitung der neuen Führungsperson ist nicht angedacht

Unser Beitrag zu Ihrem Erfolg

„*Wer wagt gewinnt*“. Setzen sie ihren Fokus auf die Chancen eines neuen Führungssystems und dem Gewinn, den Sie daraus für Ihre Gemeinde generieren können.

Die **Lipp Kommunal GmbH** begleitet Sie professionell durch diesen spannenden Veränderungs-, Findungs- und Umsetzungsprozess. Wir bewegen nicht nur die Organisation, sondern kümmern uns in erster Linie und nachhaltig um die sie tragenden Personen.

Nehmen Sie frühzeitig mit uns Kontakt auf, es lohnt sich auf jeden Fall.