

## Neues Gemeindeführungs-Modell zur Stärkung des Milizprinzips

Der gesellschaftliche und politische Wandel verursacht in den Gemeinden nicht nur immer mehr zusätzliche, sondern auch immer anspruchsvollere Aufgaben, die vom Gemeinderat und von der Verwaltung bewältigt werden müssen. So entwickelt die wachsende Bevölkerung laufend neue Bedürfnisse und erwartet, dass diesen mit massgeschneiderten Angeboten entsprochen wird.

Doch nicht nur die Bedürfnisspirale der Einwohnerschaft verursacht täglich neue Aufgaben, auch Bund und Kanton warten stets mit neuen Herausforderungen auf, denen nachgelebt werden muss.

Schliesslich fordert auch der Wettbewerb die Gemeindebehörden, mit einem möglichst interessanten Steuerfuss zu geschäften, was eine gut abgestützte Finanzpolitik, eine längerfristige Finanz- und Investitionsplanung sowie ein konsequentes Controlling bedingt.

Diese wachsende Fülle an anspruchsvollen Aufgaben macht es den Gemeindebehörden immer schwerer, die Herausforderungen mit der herkömmlichen Behörden- und Verwaltungsorganisation erfolgreich zu bewältigen.

Viele Gemeinden haben deshalb Schwierigkeiten, Gemeinderäte zu finden.

Ein Ausweg aus dem Dilemma kann sein, die Gemeinderatspensen zu reduzieren und im Gegenzug die Verwaltung in Fachkompetenz, Führungsqualität und gesetzestechnischem Knowhow zu verstärken.

Deshalb gilt es alternative Führungsmodelle zu prüfen.

Der Kanton überlässt den Gemeinden in der Ausgestaltung der Gemeindeführung grossen Handlungsspielraum.

## Gemeindeführungsmodelle

Vier idealtypische Modelle decken die wichtigsten Ausprägungen der Gemeindeführung ab.

- Geschäftsführer-Modell (CEO Modell)
- Delegierten-Modell
- Geschäftsleitungs-Modell
- Operatives Modell

Die zentralen Punkte zur Unterscheidung der Gemeindeführungsmodelle sind die operativ-ausführende Tätigkeit der Gemeinderäte und die Zuteilung der Personalführungsaufgaben. Wenn die Gemeinderäte diese Aufgaben nicht wahrnehmen, werden sie von der Verwaltung übernommen, die vermehrte Kompetenzen und Verantwortung bekommt und damit deutlich gestärkt wird. Nachfolgende Abbildung zeigt die entsprechende Zuteilung der Aufgaben, bezogen auf die gängigen vier Modelle.

## Aufgaben der Gemeinderäte

Gemeinderäte übernehmen...	Politische Aufgaben und Repräsentation	Strategische Gemeindeführung und Steuerung	Personalführung/ MA-Förderung	Operative Tätigkeiten Einbindung im Tagesgeschäft
Geschäftsführer-Modell	Ja	Ja	Nein	Nein
Delegierten-Modell	Ja	Ja	Nein Delegierter: Ja	Nein Delegierter: Ja
Geschäftsleitungs-Modell	Ja	Ja	Teilweise	Nein
Operatives Modell	Ja	Ja	Ja	Ja

© Paul Bürkler und Alex Lötscher

Meist verbreitetes „altes“ Modell in den Gemeinden ist das operative Modell. Als „neue“ Modelle wurde neben dem Delegierten-Modell vor allem das Geschäftsführer-Modell favorisiert, das auch als CEO-Modell bezeichnet wird.

Dieses Modell teilt am klarsten die strategisch-politischen Aufgaben dem Gemeinderat zu, der von den Stimmberechtigten gewählt wird. Die Umsetzung der Entscheide des Gemeinderates und das Tagesgeschäft obliegen der Verwaltung.

Die zentralen Punkte zur Unterscheidung der Gemeindeführungs-Modelle sind die operativ-ausführende Tätigkeit der Gemeinderäte und die Zuteilung der Personalführungsaufgaben. Wenn die Gemeinderäte diese Aufgaben nicht wahrnehmen, werden sie von der Verwaltung übernommen, die so mehr Kompetenzen und Verantwortung bekommt und damit deutlich gestärkt wird.

Diese wird durch eine angestellte Geschäftsführerin oder einen angestellten Geschäftsführer fachlich und personell geführt. Insbesondere die Geschäftsführerin bzw. der Geschäftsführer ist eine Schlüsselperson, zu deren Auswahl es eine sehr sorgfältige Personalselektion braucht.

Mit seiner fundierten Ausbildung und Fachkompetenz muss der Geschäftsführer die Gemeindeverwaltung personell und fachlich, sowie operativ leiten und dem Gemeinderat in beratender Funktion zur Verfügung stehen.

## Stärkung des Milizprinzips

Die Erfahrungen mit dem neuen Modell zeigen, dass es dank den reduzierten Pensen einfacher ist, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für den Gemeinderat zu finden. Geeignet sind Personen mit Führungskennntnissen und Führungserfahrung, denn die Hauptaufgabe eines Gemeinderates ist die (strategisch-politische) Führung.

Führungskräfte mit politischem Interesse und Engagement stehen für ein politisches Amt meistens nur zur Verfügung, wenn sie 10 % bis maximal ca.20% an ihrer Arbeitsstelle (oft mit Führungsfunktion!) reduzieren müssen.

Mit der weitgehenden Delegation der operativen Aufgaben an die Verwaltung sind kleine Gemeinderatpensen möglich.

Für die meisten Gemeinderäte ist es eine grosse Entlastung, auf eine kompetente Verwaltung zählen zu können und sich damit als „echte“ Miliz-Gemeinderäte engagieren zu können.

⇒ Der Gemeinderat bestimmt im Rahmen der strategisch-politischen Weichenstellung das Leistungsangebot der Gemeinde und damit den Weg, wohin sich die Gemeinde entwickeln soll.

## Stärkung der Gemeindeverwaltung

Der Wechsel des Modells bedingt einen Kulturwandel in der Verwaltung. Die Mitarbeitenden bekommen mehr Verantwortung und mehr Kompetenzen. Damit wird ihre Arbeit anspruchsvoller und ganzheitlicher. Kaderstellen in Gemeinden mit einem neuen Führungsmodell sind attraktiv und ziehen auch auf der Ebene Sachbearbeitung eher innovative Mitarbeitende an.

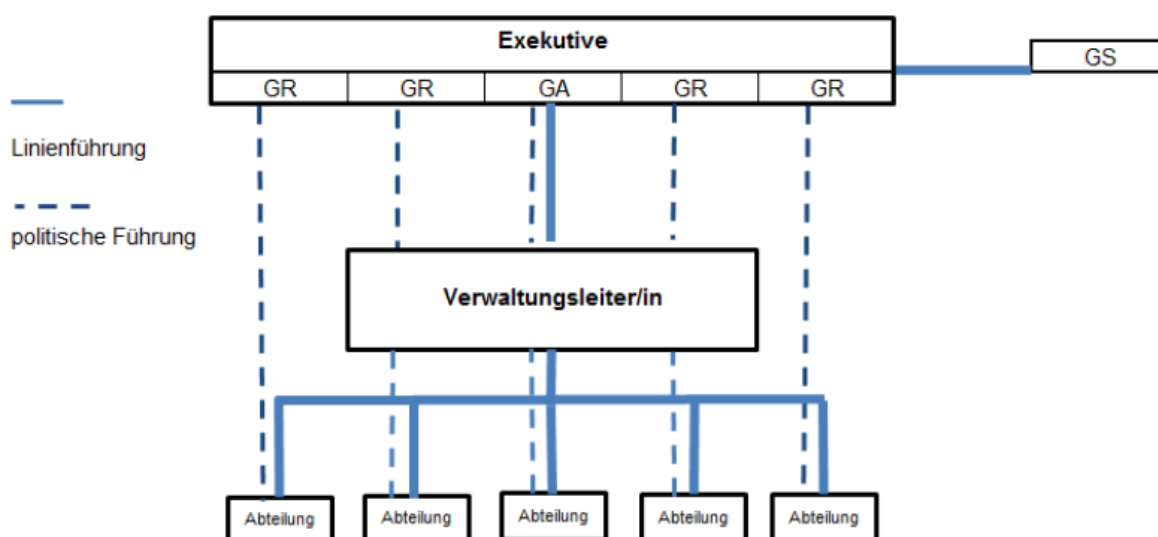
⇒ Die Verwaltung bietet effiziente, korrekte, schnelle und kundenfreundliche Dienstleistungen an und fällt die ihr delegierten operativen Entscheide.

Ein modernes Gemeindeführungs-Modell kann eine positive Spirale in Gang setzen.

Verwaltungsfachleute mit Ambitionen suchen sich eher diejenigen Gemeinden als Arbeitgeber aus, bei denen sie etwas bewirken können und wo sie Entwicklungsmöglichkeiten haben.

Die Verwaltungen wiederum werden flexibler und effizienter, weil die Abläufe einfacher sind und die Verwaltung direkt – ohne Umwege über den Gemeinderat – im Rahmen der vom Gemeinderat bestimmten Vorgaben entscheiden kann.

## Organigramm Geschäftsführermodell / CEO Modell



Die Exekutive kann sich auf politische und strategische Fragestellungen konzentrieren. Dies kann die Attraktivität des Gemeinderatsamts auch für Kaderleute aus der Privatwirtschaft steigern.

Die politische und fachliche Führung ist klar getrennt; die Zuständigkeiten müssen jedoch klar geregelt werden.

Im Unterschied zum Delegierten-Modell handelt es sich **nicht** um eine politisch gewählte Person, sondern um eine Person, welche aufgrund von fachlichen Kriterien eingestellt worden ist. Alle Gemeinderatsmitglieder sind von der Führungsarbeit in der Linie entlastet.

## Schlussfolgerungen

- Die Trennung zwischen strategisch und operativ bereitet Schwierigkeiten. Einfacher ist die Trennung zwischen politisch und nicht politisch.
  -
- Beim Wechsel zu einem neuen Gemeindeführungs-Modell muss die Bevölkerung einbezogen werden.
  -
- Der Change-Prozess muss sorgfältig geplant werden. Er dauert länger als man meint. Die Verwaltungspensen müssen erhöht werden, um die kleineren Pensen des Gemeinderates zu kompensieren.
  -
- Der Wechsel des Führungsmodells ergibt Projektkosten.
  -
- Der Wechsel zu einem neuen Führungsmodell darf nicht primär durch die Kostenfrage geprägt sein. Vielmehr ist einer qualitativ nachhaltigen Lösung der Vorzug zu geben.
  -
- Es braucht sowohl im Gemeinderat wie in der Verwaltung "gute" Leute. Insbesondere die Geschäftsführerin bzw. der Geschäftsführer ist eine Schlüsselperson, zu deren Auswahl es eine sehr sorgfältige Personalselektion braucht.
  -
- Die Anforderungen an den Gemeinderat ändern sich stark. Für die Suche nach Mitgliedern muss das "Bild" vom Gemeinderat diskutiert werden, sonst findet man die falschen Personen.
  -
- Wichtig ist, dass sich jede Gemeinde für das Führungsmodell entscheidet, das zu ihr, ihrer Geschichte und ihrer Zukunft passt.



*Vielfältige und dynamische Entwicklungen  
fordern unsere Gemeinden immer mehr*

Der Entscheid zum Wechsel auf ein *New Public Management* (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.

## Fazit

Der intensive und vielschichtige Wandel ...

- Immer anspruchsvollere Aufgaben
- Immer höhere Belastung der Behörden
- Immer grössere Schwierigkeiten zur Rekrutierung von Behörden
- Immer höhere Gefährdung des Milizsystems

... zwingt die Gemeinderäte, die eigene Organisation, aber auch jene der Verwaltung kritisch zu überdenken und neue Führungsmodelle zu prüfen. Dabei gilt es, die eigenen Erwartungen zu definieren und alternative Modelle mit ihren Chancen und Risiken zu diskutieren. Es braucht die notwendige Kraft zur Veränderung, um erfolgreich etwas Neues herbeizuführen.

**«Wer nichts verändern will, wird auch das verlieren, was er bewahren möchte.»**

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.

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 nicht gelingen.

Dies weil von allem Anfang an das Beharren in den alten Strukturen die Realität sein wird und neue Lösungsansätze behindert oder gar verunmöglicht.

In der zweiten Phase erfolgt der klassische Führungswechsel mit den Schritten der Orientierung, der Innovation und der Veränderung.



Ludwig Loretz

4.Juli 2019 LLj