

Prozesse sind wichtiger als Strukturen

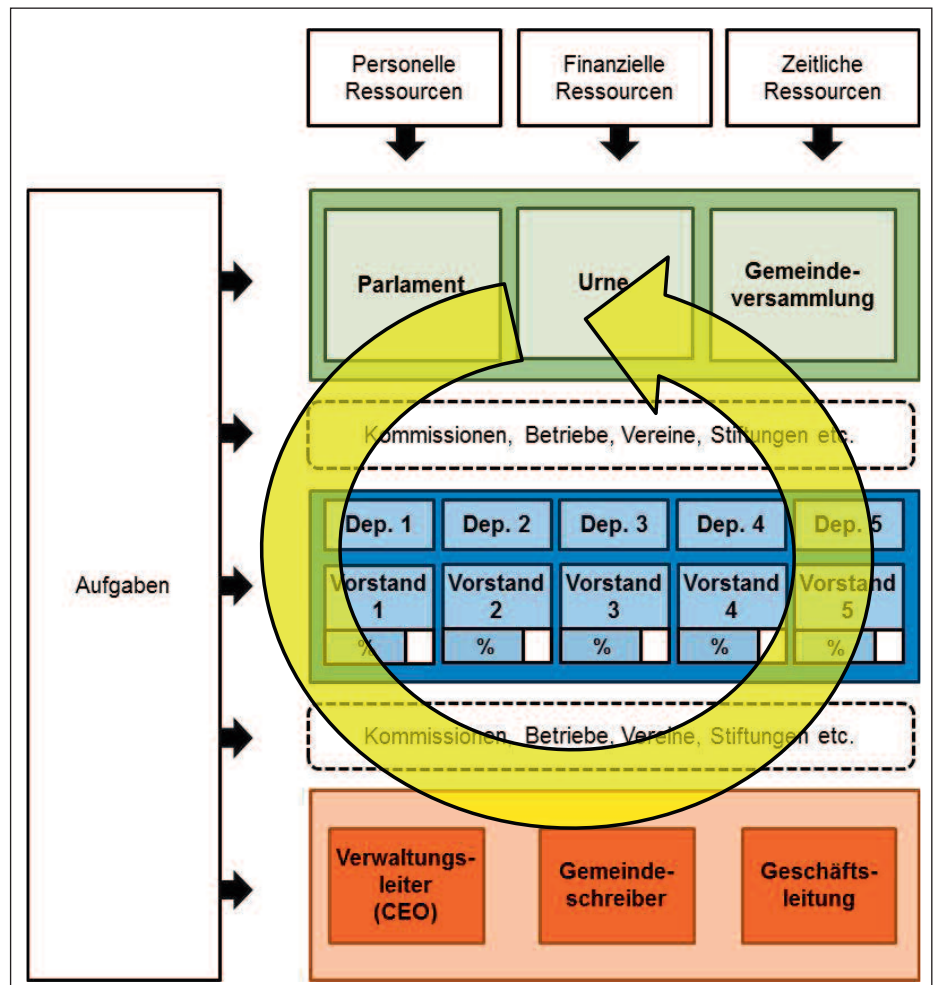
An einer Fachtagung des Zentrums für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Wirtschaft und Technik Chur wurden verschiedene Aspekte und Modelle für eine erfolgreiche Gemeindeführung beleuchtet. Statt den Fokus auf die Struktur zu richten, müsse vermehrt den Prozessen Beachtung geschenkt werden, betonte ZVM-Projektleiter Dominik Just.

Die Gemeindeführung sieht sich mit vielfältigen Herausforderungen oder gar Problemen konfrontiert: Trennung von Politik und Verwaltung, Fusionen, Kostendruck, Überbelastung der Exekutivmitglieder, Schwierigkeiten bei der Besetzung der Ämter, unbefriedigende Lösungen bezüglich Ausgestaltung des Pensums und der Entlohnung des Gemeindepräsidiums, geringe Wertschätzung der politischen Arbeit, Controlling oder die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Diese Herausforderungen und Probleme bedingen ein Überdenken und gegebenenfalls eine Anpassung der Gemeindeführung.

Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur untersuchte im Rahmen eines Interreg-Forschungsprojekts die grundlegenden Elemente der Gemeindeführung in verschiedenen Regionen der Schweiz sowie im Südtirol und erarbeitete daraus ein Modell eines ganzheitlichen Führungskonzepts. Dabei wurden speziell die Anliegen von Frauen in politischen Ämtern berücksichtigt. Die Ergebnisse der komparativen Studie «Gemeindeführung im Alpenraum» erschien im vergangenen Herbst in Buchform. Die Studie wurde Ende November an einer Fachtagung in Chur vorgestellt, und in Workshops wurden die Aspekte der Gemeindeführung vertieft.

Rahmenbedingungen sind nur schwierig zu beeinflussen

Die Autoren der Studie haben die Rahmenbedingungen, Strukturen und Prozesse der Gemeindeführung genauer unter die Lupe genommen. «Die Rahmenbedingungen bilden die Grundlage und das am schwierigsten zu beeinflussende Element», sagte Dominik Just, Projektleiter ZVM und Mitautor der Studie. Dazu gehören die personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen im Vergleich zu den anfallenden Aufgaben innerhalb einer Gemeinde. «Kleine Gemeinden mit wenig Einwohnern und geringen finanziellen Mitteln müssen



Das Gemeindeführungsmodell enthält die Bausteine Rahmenbedingungen, Aufbauorganisation, Ablauforganisation und Stellgrößen (z. B. Gemeindeparlament ja/nein), die miteinander verknüpft werden. Grafik: Zentrum für Verwaltungsmanagement HTW Chur

punkto Führung anders strukturiert sein als Grossgemeinden mit einer gut ausgestatteten Gemeindeverwaltung.» Die zeitliche Belastung der Exekutive könne wiederum in peripheren Kleinstgemeinden mit ländlichem Charakter im Gegensatz zur mittleren Gemeinde in Wirtschaftszentren kein Thema sein. Eine wichtige Rolle bei den Rahmenbedingungen spielen die Unternehmen und ihre Bereitschaft, politische Tätigkeiten der Mitarbeiter zu erlauben bzw. zu unterstützen. Oft können es sich Personen in bestimmten Berufsgruppen

oder Funktionen nämlich nicht leisten, neben dem Job ein politisches Amt zu übernehmen. Im Südtirol sind die Unternehmen beispielsweise verpflichtet, ihre Mitarbeiter für solche Tätigkeiten freizustellen und zu entschädigen. Diese Entschädigung wird vom Staat zurückerstattet (ähnlich dem Erwerbssersatz beim Militär in der Schweiz). «Und nicht zuletzt können das politische Engagement der Bevölkerung und die Rolle der Parteien in den Gemeinden entscheidend sein für eine erfolgreiche Gemeindepolitik», sagte Just.

Verbesserungspotenzial bei der Prozessdefinition

Sind in einer Gemeinde die Rahmenbedingungen bekannt, kann sie ihre Strukturen und Prozesse entsprechend gestalten. Dabei sollte den Prozessen mehr Beachtung geschenkt werden als den Strukturen, betonte Just. «In der Praxis ist es jedoch genau umgekehrt: Bedingt durch verfassungs- und gesetzmässige Vorgaben werden oft zuerst die Strukturen definiert, also beispielsweise das Pensum des Gemeindepräsidenten, in der Hoffnung, dass damit auch die Prozesse verbessert werden können.» Gehe man jedoch umgekehrt von den zu lösenden Aufgaben und den Prozessen in den Gemeinden aus, könnten weitaus bessere Resultate erzielt werden. «Unternehmen aus der Privatwirtschaft legen in der Regel ihren Fokus zuerst auf die Prozesse. Hier besteht für die Gemeinden noch viel Verbesserungspotenzial», sagte Just. Er wies schliesslich darauf hin, dass es kein Führungsmodell gebe, das überall passe. Ein Blick über den Zaun lohne sich aber, und es gelte, starre Strukturen und Traditionen zu überdenken.

Für Barbara Janom Steiner, Regierungsrätin des Kantons Graubünden, gibt es vier Erfolgsfaktoren in der Gemeindeführung: Erstens der Mensch, der trotz Modellen und Prozessen nach wie vor im Vordergrund stehe. Zweitens das richtige Führungssystem mit richtiger Verteilung der Kompetenzen. Drittens die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden, denn Gemeinden als reine Verwaltungseinheit seien unattraktiv. Und viertens Fairness, das heisst, die finanzielle Vergütung für das politische Amt müsse dem Aufwand entsprechen. Für die Vorsteherin des kantonalen Departements für Finanzen und Gemeinden steht fest, dass der Milizgedanke auch in Zukunft tragendes Element der Gemeindeführung sein müsse.

St. Galler Gemeindeführungsmodell aus Sicht der Praxis

Im Kanton St. Gallen wird der Gemeindepräsident angestellt und ist sowohl strategisch als auch operativ tätig. Erich Zoller, vollamtlicher Stadtpräsident von Rapperswil-Jona und ehemaliger Gemeindepräsident von Weesen und Sargans, schilderte das St. Galler Gemeindeführungsmodell aus Sicht der Praxis und begann sein Referat mit einer Anekdote. «Als ich vor zehn Jahren als Gemeindepräsident von Weesen nach Sargans gewählt wurde, schlossen sich die Parteien in Weesen zusammen und suchten meine Nachfolge in einem Stelleninserat in der Zeitung.» Jemand vom

Engagement von Frauen in der Gemeindepolitik

Im Rahmen des Forschungsprojekts «Gemeindeführung im Alpenraum» entstand ein Film über Frauen in der Gemeindepolitik. Ob sich Frauen auf das Wagnis eines politischen Engagements einlassen und die Zweifachbelastung Familie/Politik oder gar die Dreifachbelastung Familie/Politik/Beruf auf sich nehmen, hängt oft von den Rollenbildern in der Gesellschaft und damit zusammenhängend von guten Rahmenbedingungen (z. B. Tagesstrukturen in der Gemeinde) ab. Die Teilnehmer der Tagung in Chur diskutierten in Workshops kontrovers über das Thema Frauenquote, wobei aufgezeigt wurde, dass es verschiedene Ausprägungen von Frauenquotensystemen gibt. Im Südtirol beispielsweise verlangt das Gesetz, dass auf den Wahllisten 30 Prozent Frauen vertreten sind. Die Wahl selber ist jedoch frei. Mit dieser Quote auf der Wahlliste soll den Frauen eine erste Hürde für den Einstieg in die Politik genommen werden.

Tessiner Fernsehen habe das Inserat gesehen, und Journalisten hätten unbedingt ein Interview mit ihm führen wollen. Denn sie hatten das Inserat so interpretiert, dass in Weesen eine derart verfahrenere und desolate Situation vorliegen müsse, dass kein Mensch freiwillig die Gemeinde führen wolle. «Ich konnte die Tessiner Journalisten nicht überzeugen, dass ein solches Stelleninserat im Kanton St. Gallen durchaus Praxis ist, und sie traten die Reise an den Walensee an, um sich ein eigenes Bild zu machen.»

Die Suche nach einem Gemeindepräsidenten verläuft wie in der Privatwirtschaft, am Schluss steht jedoch eine Volkswahl, was nicht immer allen Interessenten klar sei. Gemäss Zoller kommt es im Kanton St. Gallen relativ selten vor, dass ein amtierender Gemeindepräsident abgewählt wird. «Allerdings erfolgten mehrere Rücktritte schon nach ganz kurzer Amtszeit, weil die Amtsinhaber offenbar die strategisch/operative Doppelrolle unterschätzt haben.»

Im Kanton St. Gallen lässt es der Gesetzgeber offen, ob eine Gemeinde im reinen Präsidialsystem geführt wird und die Mitglieder des Gemeinde- oder Stadtrats nur in der Entscheidungsfindung einbezogen sind oder ob die Aufgaben und Kompetenzen in einem mehr oder weniger ausgeprägten Ressortsystem auf alle Ratsmitglieder verteilt werden. Abgesehen von den formellen Regelungen ähneln sich laut Zoller die organisatorischen Einheiten in den meisten Gemeinden. Üblich ist, dass Personal, Finanzen und Kommunikation im Präsidium angesiedelt sind, daneben gibt es häufig die Ressorts Bau, Soziales, Schule (im Falle einer Einheitsgemeinde) und Sicherheit. Auch die Abläufe, die in allen Gemeinden in einer Geschäftsordnung geregelt sind, sind ähnlich. «Fast überall tagen die Stadt- und Gemeinderäte alle zwei Wochen

und erhalten zur Vorbereitung ein Vorprotokoll mit Sachverhalt, Erwägungen und Entwurf des Beschlusses», so Zoller.

Die Vor- und Nachteile des St. Galler Modells

Das stark auf den Gemeindepräsidenten ausgerichtete System und die Doppelfunktion hätten verschiedene Vor- und Nachteile. In der Regel bleibe der Gemeindepräsident lange im Amt, oft deutlich über 20 Jahre, so Zoller. «Dieses Verharren ist manchmal durchaus ein Vorteil für die Gemeinde.» Die berufliche bzw. unter Umständen existenzielle Abhängigkeit des Gemeindepräsidenten berge aber auch die Gefahr von Opportunismus. Die Nähe zur Verwaltung könne zudem die Trennung von operativen und strategischen Fragen erschweren.

Dank der Doppelfunktion könne der Gemeindepräsident eine vermittelnde Rolle einnehmen. «Im Gegensatz etwa zu Regierungs- oder Bundesräten ist er besonders in kleineren Gemeinden sehr nahe bei der Bevölkerung und der Verwaltung.» Aufgrund des hohen Stellenpensums sei eine grosse Präsenz und ein intensiver Austausch mit der Bevölkerung, der Wirtschaft oder der Region möglich und könnten sich die Gemeindepräsidenten ein hohes Fach- und Detailwissen aufbauen, was häufig zu einer hohen Akzeptanz führe. Durch den Einbezug in die operative Ebene habe der Gemeindepräsident direkte Führungsverantwortung und könne daher auch bestens als Projekttreiber wirken. Zoller: «Insgesamt bin ich der Meinung, dass sich das St. Galler Gemeindeführungsmodell gut bewährt hat.»

Philippe Blatter

Die Publikation «Gemeindeführung im Alpenraum. Ergebnisse einer komparativen Studie in Italien und der Schweiz» kann unter www.htwchur.ch/zvm bestellt werden.