

# Viel Gestaltungsspielraum bei Organisation und Führung

Die verfassungsmässig garantierte Gemeindeautonomie und die föderalistischen Strukturen sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch innerhalb der Kantone fördern die Vielfalt der Gemeindeführungsmodelle. Grenzen bei der Festlegung von Organisations- und Führungsstrukturen werden den Gemeinden in erster Linie durch die kantonalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen gesetzt. Diese Vorgaben sind jedoch sehr unterschiedlich und oft so formuliert, dass ein grosser Gestaltungsspielraum besteht.

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die Flexibilität von Schweizer Gemeinden, die eigenen Strukturen und Abläufe situativ ihren Rahmenbedingungen und Bedürfnissen anzupassen, sehr gross ist. Zu dieser Schlussfolgerung kommt auch die Studie «Gemeindeführung im Alpenraum», die in der «Schweizer Gemeinde» Nr. 1/13 vorgestellt wurde. Dort wurde ebenfalls ein Rahmenkonzept für die Gemeindeführung präsentiert, das im Folgenden näher betrachtet wird.

Das Gemeindeführungsmo-  
dell enthält vier Bausteine:

- die Rahmenbedingungen
- die Strukturen
- die Prozesse
- die Stellgrössen

## Rahmenbedingungen:

### verschiedene Einflussfaktoren

Die Rahmenbedingungen einer Gemeinde werden von mehreren Einflussfaktoren bestimmt. Wählt man diejenigen Faktoren aus, welche die Gemeindeführungsstrukturen und -prozesse massgeblich und unmittelbar beeinflussen, erkennt man drei Hauptelemente. An erster Stelle kommen die personellen Ressourcen einer Gemeinde. Die Gemeindepolitik lebt vom Engagement der Bevölkerung. Fehlendes Engagement oder ungünstige Bevölkerungsstrukturen führen vor allem in Kleinstgemeinden oft zu Problemsituationen. Motivierte und fähige Personen, die sich für die Übernahme eines politischen Amtes entscheiden, sind nur schwer zu finden. Dazu kommt als zweiter Faktor die Ausstattung der Gemeinde mit finanziellen Ressourcen. Sind diese limitiert, können die Autonomie und Handlungsfreiheit einer Gemeinde stark eingeschränkt werden. Ausserdem nimmt dadurch die Attrakti-

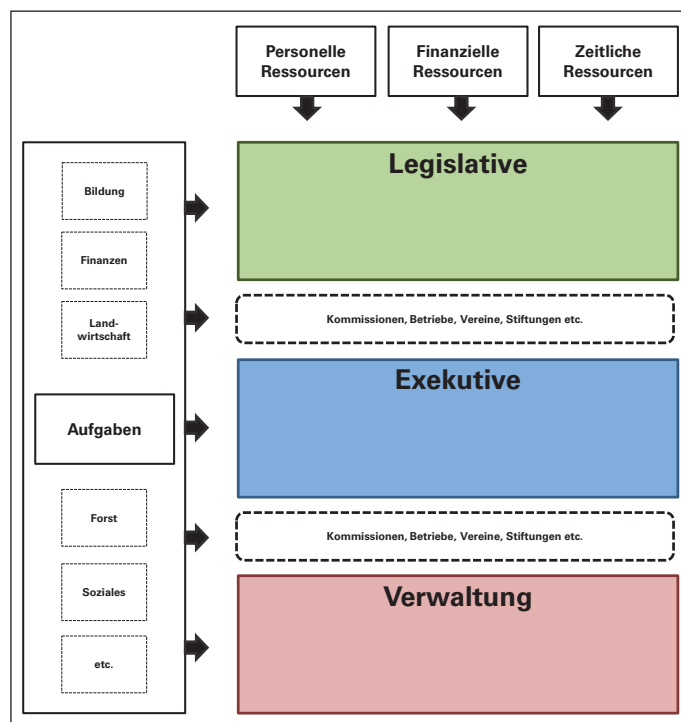


Abbildung 1: Rahmenbedingungen und Strukturen.

Grafiken: Zentrum für Verwaltungsmanagement HTW Chur

vität bezüglich der Besetzung von politischen Ämtern ab. Und nicht zuletzt sind auch die zeitlichen Ressourcen in Abstimmung mit den vorhandenen Personen und deren Möglichkeiten, Beruf und Politik in einer guten Balance zu halten, nicht zu unterschätzen.

## Strukturen: organisatorische Sichtweise auf mehreren Ebenen

Die organisatorische Sichtweise betrachtet das System Gemeinde auf mehreren Ebenen. Auf der obersten Ebene bildet die Legislative das Hauptelement mit den Einwohnern bzw. dem Gemeindeparlament als (in der Regel) strategischer Entscheidungsträger. Die politische Exekutive in der mittleren Ebene liegt in der Schnittstelle zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung und muss die richtige Balance zwischen strategischer und operativer Aufgaben-

erfüllung finden. Als unterste Ebene setzt schliesslich die Verwaltung die Entscheide der oberen beiden Ebenen um. Dabei können je nach Gemeinde weitere Elemente zwecks Erledigung der anfallenden Aufgaben hinzukommen (Kommissionen, gemeindeeigene oder fremde Betriebe, Vereine, Stiftungen). Die als Aufsichts- und Kontrollorgan zuständige Geschäftsprüfungskommission ist bspw. direkt unter der Legislative einzuordnen. Weitere Kommissionen können durch die politische Exekutive bestellt und überwacht werden.

## Prozesse: Führungsprozesse und Leistungsprozesse

Die prozessorientierte Sichtweise verknüpft die Elemente der Organisation und bewirkt, dass sich ein System auch steuern lässt. Es werden zwei Prozesskategorien unterschieden: Führungsprozesse und Leistungsprozesse. Der Führungsprozess bildet die Basis. Er überwacht und steuert die Leistungsprozesse einer Gemeinde und wird auch als Steuerungs- bzw. Controllingkreislauf bezeichnet (siehe Abbildung 2).

Die Leistungsprozesse sind die zu lösenden Probleme und Aufgaben, welche von der Öffentlichkeit an die Gemeindebehörden getragen werden. Diese können nach Ressorts oder Sachbereichen gegliedert werden, wie bspw. Aufgaben in der Landwirtschaft, im Sozialbereich, in der Schule usw. Dazu kommen Teilprozesse der Führung wie z.B. Planungsprozesse, Personalführungsprozesse und Prozesse des Finanz- und Rechnungswesens (z.B. Erstellen der Jahresrechnung und des Jahresberichts).

**Stellgrößen: massgebende Funktionen bei der Steuerung**

Die Stellgrößen sind Elemente der zuvor beschriebenen organisatorischen und prozessualen Systeme, welche massgebende Funktionen bei der Steuerung übernehmen. Entsprechend werden organisatorische und prozessorientierte Stellgrößen unterschieden.

Als organisatorische Stellgrösse auf der Legislativeebene kann eine Gemeinde ein Gemeindeparlament einsetzen. In der Regel wird dann auf die Gemeindeversammlung als Organ verzichtet. Der Einsatz von Wahlen und Abstimmungen an der Urne ist meistens vorgesehen. Auf der Ebene der politischen Exekutive muss eine Gemeinde zuerst die Anzahl und anschliessend den Beschäftigungsgrad der Exekutivmitglieder festlegen. Dies erfolgt entweder durch eine Entlohnung in Prozenten von kantonalen Lohnrichtlinien bzw. durch eine spezielle Lohnregelung oder durch eine Festlegung der Entschädigung in Form von Sitzungsgeldern und Spesen. Die Schaffung von Departementen (Resorts) ist in den meisten Gemeinden üblich. Doch ist es hier möglich, dass eine Gemeinde auf eine Departementsbildung verzichtet.

Auf Stufe der Verwaltung wird die oberste Leitung, die zugleich administrative Leitung der Exekutive ist, als Erstes festgelegt. Der Gemeindepräsident nimmt hier eine zentrale Stellung ein. Soll er im Vollamt zu 100 Prozent arbeiten oder ist die Führung der Verwaltung auch mit einem Teilamt möglich? Je nach Entscheidung wird der Gemeindepräsident die administrative Leitung der Exekutive als Geschäftsführer (CEO) übernehmen. Ansonsten wird diese dem Gemeindevorstand oder einem speziell dafür vorgesehenen Verwaltungsvorgesetzten, der nicht von den Einwohnern gewählt ist, zugewiesen. Zu überlegen ist dabei, ob man eine Geschäftsleitung mit dem Gemeindepräsidenten als Vorsitzenden und bestimmten Abteilungsleitern aus der Verwaltung bilden will. Zum Schluss wird noch die Rolle des Gemeindevorstandes in Abhängigkeit der oben beschriebenen Punkte festgelegt. Dieser kann je nach Ausgestaltung der übergeordneten Strukturen als Leiter der administrativen Exekutive (CEO), als Stabsstelle des Gemeindepräsidenten oder als Abteilungsleiter – falls vorgesehen in einer Geschäftsleitung – agieren. Die Stellgrößen aus prozessorientierter Sicht

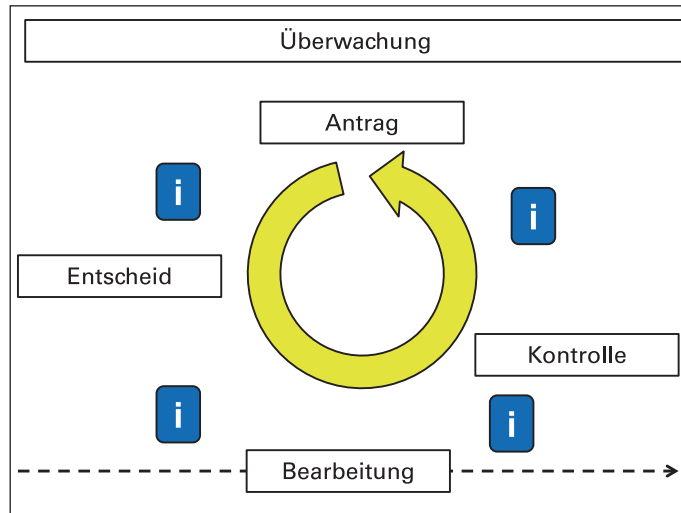


Abbildung 2: Der Führungsprozess.

zielen auf die zu erledigenden Aufgaben einer Gemeinde. Hier geht es darum, zu definieren, welche Aufgaben eine Gemeinde in welchem Detaillierungsgrad selber bearbeiten will.

**Zusammenführung der Elemente**

Nach der Definition der vier eben beschriebenen Elemente erfolgt in einem letzten Schritt die Zusammenführung und Verknüpfung derselben. Der Steuerungsprozess kann sowohl über alle drei Ebenen hinweg als auch auf jede Ebene separat bezogen betrachtet werden. Über alle Ebenen hinweg gesehen erscheint es sinnvoll, dass vor allem die oberen (strategischen) Teilprozesse der Überwachung und Antragsstellung sowie das Recht auf Information in der obersten Ebene bei der Bevölkerung angesiedelt sind. Eine Ebene weiter unten ist die politische Exekutive für Entscheid- und Kontrolltätigkeiten vorgesehen, als Schnittstelle zwischen dem politischen und dem administrativen Führungskreislauf. Das administrative Ausführungssystem bzw. die Verwaltung muss schliesslich die konkreten Aufgabstellungen bearbeiten.

Diese Zuteilung der Elemente aus dem Steuerungskreislauf ist in vielen Fällen nicht möglich. Vor allem in kleineren Gemeinden übernimmt die Legislative bzw. Gemeindeversammlung oft

Entscheid- und Kontrollaufgaben. Umgekehrt ist es in vielen Gemeinden sinnvoll, dass Antrags- und Entscheidungskompetenzen bei überlasteten Strukturen weiter nach unten delegiert werden, teilweise sogar auf die unterste Ebene des administrativen Ausführungssystems. Damit wird es schwierig, die strategischen und operativen Aufgaben strikte den passenden Hierarchieebenen zuzuweisen.

Eine mögliche Lösung besteht in der Delegation von Aufgaben an Kom-

missionen (siehe Abbildung 3). Die Entscheidungskompetenz bei Baugesuchen bspw. wird in vielen Gemeinden an eine Baukommission delegiert. In Gemeinden, wo die Baugesuche von der Exekutive behandelt werden, verlagern sich die Aufgaben und Kompetenzen entsprechend nach oben – eine grössere Belastung der politischen Exekutive ist offensichtlich. Interessant wird es, wenn die Entscheidungskompetenzen nach unten in eine sogenannte Geschäftsleitung übertragen werden. Solche Konstellationen kommen immer häufiger vor und sind oft umstritten, weil eine Machtkonzentration beim Gemeindepräsidenten und in der Verwaltung befürchtet wird. Diese kann man entschärfen, indem man die Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten innerhalb des Systems sorgfältig plant und transparent gestaltet.

*Dominik Just, Projektleiter Zentrum für Verwaltungsmanagement Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur*

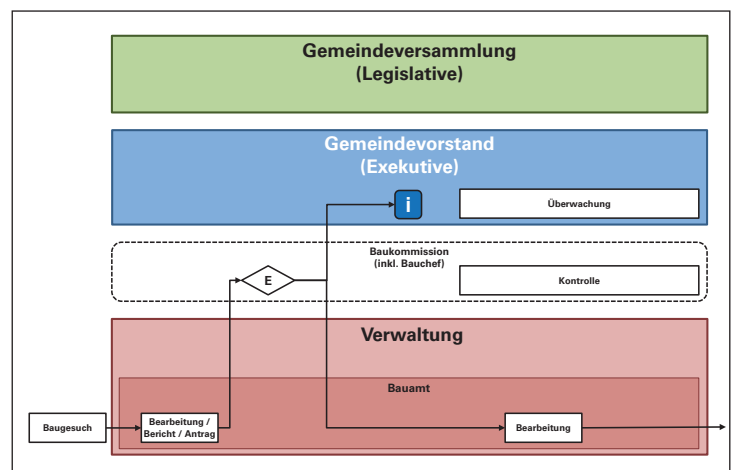


Abbildung 3: Behandlung eines Baugesuchs (Beispiel).