

Wenn die Gemeindeführung zum Thema wird

Die Schweizer Gemeinden sehen sich mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Von aktuellem Interesse ist die Frage der Behördenrekrutierung. Diese ist nicht nur in kleinen Gemeinden zum Problem geworden. Als Hauptgrund wird die mangelhafte Vereinbarkeit mit dem Berufsleben erwähnt. Diesem Trend kann mit innovativen Gemeindeführungsmodellen begegnet werden.

■ Dominik Just, Ursin Fetz

Zunehmend wird die Innensicht der Gemeinden, d. h. die Optimierung der Organisation und Abläufe, thematisiert. Oft herrscht jedoch Unsicherheit, wie die Rahmenbedingungen für derartige Reorganisationen aussehen und welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Das Zentrum für Verwaltungsmanagement der HTW Chur führte gemeinsam mit der Europäischen Akademie Bozen EURAC eine internationale Studie zur Gemeindeführung durch. Die Interreg*-Studie untersuchte die Führungsstrukturen von Gemeinden in den Kantonen Graubünden, Wallis und Tessin sowie im Südtirol. Sie brachte ein Gemeindeführungsmodell hervor, das bereits in mehreren Projekten nutzbringend eingesetzt werden konnte.

Ein Modell für alle

Das Modell betrachtet die Gemeindeführung aus einer Systemperspektive und unterscheidet im Grundsatz die Strukturen und die Prozesse in der Gemeinde. Dazu kommen die Rahmenbedingungen, die sich je nach Standort der Gemeinde stark unterscheiden und nur bedingt beeinflussbar sind. Die sogenannten Stellgrössen im System zeigen auf, wo man ansetzen kann, um die Strukturen und Prozesse in geeignete Bahnen zu lenken (siehe Abbildung 1). Die gesetzlichen Rahmenbedingungen unterscheiden sich in der Schweiz von Kanton zu Kanton. Insgesamt kann aber gesagt werden, dass in der Schweiz bei den Stellgrössen ein grosser kommunaler Spielraum verbleibt.

Die Rahmenbedingungen einer Gemeinde werden von mehreren Einflussfaktoren bestimmt, die im Grundsatz auf die drei Elemente Personal-, Finanz- und Zeitressourcen reduziert werden können. Je nach Konstellation bewirken diese Elemente unterschiedliche Lösungsansätze für die Organisation und Führung der Gemeinde. Die Einwohnerzahl alleine ist dabei nicht ausschlaggebend.

Für die Gestaltung der Organisationsstrukturen sind die drei Ebenen Legislative, Exekutive und Verwaltung zu unterscheiden. Dabei beinhaltet die Legislative die Stellgrössen Parlament, Urne und Gemeindeversammlung, die Exekutive die Stellgrössen Departemente, Anzahl und Pensen der Vorstände und die Verwaltung die Stellgrössen Verwaltungsleiter, Gemeinbeschreiber und Geschäftsleitung. Zwischen den drei Ebenen können noch Kommissionen und andere Organisationsformen zwischengeschaltet sein.

Unterstützende und Kernprozesse

Bei den Prozessen handelt es sich um Gemeindeaufgaben, welche bei der Bearbeitung in der Gemeinde eine oder mehrere der drei oben erwähnten Ebenen durchlaufen. Die funktionale Gliederung des sogenannten harmonisierten Rechnungslegungsmodells erfasst die monetären Auswirkungen von Tätigkeiten in diesen Bereichen während einer Rechnungsperiode. Hier macht eine Abgrenzung zwischen unterstützenden Prozessen (Allgemeine Verwaltung, Finanzen und Steuern) und den acht Kernprozessen (z. B. Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Bildung, Umweltschutz und Raumordnung) Sinn. Während die unterstützenden

Rahmenbedingungen, Strukturen und Stellgrößen

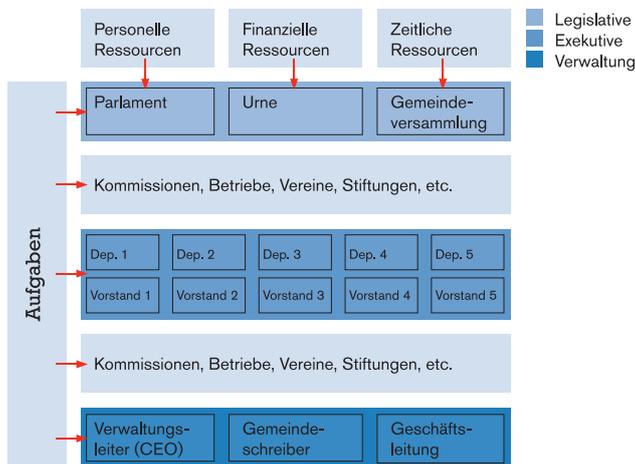


Abb. 1: Die Stellgrößen im System zeigen auf, wo angesetzt werden kann, um Strukturen und Prozesse in geeignete Bahnen zu lenken.

Prozesse oft im Hintergrund ablaufen und teilweise nicht wahrgenommen werden, haben die Kernprozesse oft eine unmittelbare Auswirkung auf die Bevölkerung in Form von Erlassen, Dienstleistungen und Produkten.

Steuerung über Controlling- und Führungskreislauf

Im Gemeindeführungsmodell werden sämtliche Aufgaben einer Gemeinde über den Controlling- beziehungsweise Führungskreislauf gesteuert (siehe Abbildung 2). Dieser beinhaltet die fünf Funktionen Antrag, Entscheid, Bearbeitung, Kontrolle und Überwachung. Zentral ist dabei die Zuweisung der Funktionen auf eine angemessene Stufe der Organisationsstruktur. Die Entscheidungskompetenz bei wichtigen respektive heiklen Themen wird in der Regel auf einer hohen Stufe angesetzt (Exekutive oder Legislative). Unproblematische und Routinegeschäfte können wiederum der untersten Verwaltungsebene zugewiesen werden, sofern adäquate Kontroll- und Überwachungsmechanismen implementiert sind. Die Information spielt bei allen Funktionen eine wichtige Rolle. Ohne diese können einzelne Bearbeitungsschritte gar nicht durchgeführt werden. Insbesondere die Überwachungsfunktion kann nur ausgeführt werden, wenn die Informationen korrekt und zeitgerecht weitergegeben werden.

Verhinderung von Machtüberfluss

Das sogenannte Geschäftsleitungsmodell sieht vor, dass Entscheidungskompetenzen auf die unterste Ebene der Gemeindeverwaltung einer Geschäftsleitung (GL) zugewiesen werden. Diese GL kann sich unterschiedlich zusammensetzen. Oft sind das der Gemeindepräsident, der Gemeindeführer und ein

Der Führungs-/Controllingprozess

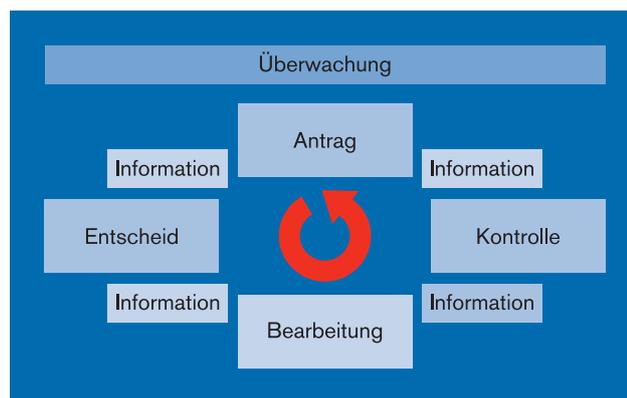


Abb. 2: Die Steuerung aller Aufgaben einer Gemeinde erfolgt über den Controlling- beziehungsweise Führungskreislauf.

leitender Gemeindeangestellter. Die obigen Ausführungen zeigen aber klar, dass die Bildung eines solchen Geschäftsleitungsteams an und für sich kein Problem darstellen sollte, solange die Überwachungs- und Kontrollprozesse an der richtigen Stelle angesetzt und keine heiklen bzw. grossen Geschäfte an dieses übertragen werden.

Vielmehr muss sich die (politische) Gemeindeführung darüber Gedanken machen, welche Konsequenzen die Bildung eines Geschäftsleitungsteams auf die anderen Stellgrößen des Systems hat. Durch einfache Massnahmen wie z. B. Beschränkung der Entscheidungskompetenzen der GL oder Einstimmigkeitserfordernis kann verhindert werden, dass der Gemeindepräsident zu viel Macht erhält.

*Regionalprogramm der Europäischen Union zur Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit

Weitere Informationen:

- Just, Dominik et al. (2012). Gemeindeführung im Alpenraum. Ergebnisse einer komparativen Studie in Italien und der Schweiz. Glarus/Chur: Südostschweiz Buchverlag.
- <http://www.htwchur.ch/management/wwwhtwchur.ch/vm/kompetenzfelder/gemeindefuehrung.html>
- Kurs «Erfolgreiche Gemeindeführung», Donnerstag, 15. Mai 2014, HTW Chur. ■

Kontakt: Dominik Just

Dozent für Finanz- und Rechnungswesen
Tel. 081 286 39 42
dominik.just@htwchur.ch

