



# Gestalten statt bloss verwalten

Wie kann eine kommunale Exekutive verhindern, dass das operative Tagesgeschäft ihre Zeit auffrisst? Welche Kniffe gibt es, damit Regierungsmitglieder nicht am Kollegialitätsprinzip ritzen? Am Luzerner Management Forum für die öffentliche Verwaltung wurde nach Antworten zu drängenden Führungsfragen gesucht. Von Patrick Aeschlimann

Eine lebendige Exekutive mit guter Streitkultur kann gute Ergebnisse erarbeiten. Wichtig ist, dass man sich nach kontroversen Debatten auch wieder verträgt.

Bild: Elnur/Shutterstock

Wer an den Staat als Arbeitgeber denkt, hat häufig immer noch den humorlosen, etwas trägen preussisch-bürokratisch angehauchten Beamten im Kopf. Fragt man Studierende nach ihren favorisierten künftigen Arbeitsstellen, wird selten eine staatliche Funktion genannt – am ehesten noch Diplomat oder Polizist. Und an den vielen Absolventenmessen und Career Days der Hochschulen ist die öffentliche Hand oft sehr spärlich vertreten.

Dabei sind die Zeiten des verhaltenen Beamten längst vorbei: «Die Differenz zwischen Leader und Verwalter löst sich auf. Der Staat arbeitet heute im permanenten Innovationsmodus», sagte Patrizia Pesenti, Rechtsanwältin und langjährige Tessiner SP-Regierungsrätin, zum Auftakt des fünften Luzerner Management Forums (LUMF) für die öffent-

liche Verwaltung, das unter dem Motto «Leadership in Politik und Verwaltung – gestalten statt verwalten!» stand. Insbesondere in den Kantonen und Gemeinden würden täglich Innovationen zum Wohle der Bürger entwickelt. Die meisten davon kämen aus der Verwaltung und nicht der Politik, so Pesenti. Das tönt nicht nach einem langweiligen und unattraktiven Arbeitgeber. «Die Sinnhaftigkeit einer Anstellung beim Staat ist ein gutes Marketingargument, aber wir müssen noch intensiv am Arbeitgeberauftritt feilen», fügte einer der 90 Teilnehmer im Rahmen der wie immer regen Diskussion am LUMF an.

## «Harmonischer Regierungsrat»

In einer Exekutive kann es mitunter schwierig sein, als funktionierendes Team gestaltende Aufgaben wahrzu-

nehmen. Denn ein solches Gremium wurde nicht aufgrund von Kriterien wie Teameignung oder -dynamik zusammengestellt, sondern nach dem Wählerwillen.

«Regierungsrätin ist manchmal ein einsamer Job», sagt Monika Knill, die seit zehn Jahren für die SVP im Thurgauer Regierungsrat sitzt, folgerichtig. Doch Knill zeichnet ein überraschend harmonisches Bild der Regierung mit zwei SVP-Politikern und je einem Vertreter von FDP, CVP und SP: Als sie 2008 in einer unbestrittenen Ersatzwahl ins Gremium gewählt wurde, posierten die Bisherigen noch während des Wahlkampfs mit Monika Knill. «Das fanden einige Bürger ein bisschen zu viel des Guten, was ich im Nachhinein auch verstehe.» Als 2016 FDP-Regierungsrat Walter Schönholzer vereidigt wurde, begrüßten die

vier Kollegen und der Staatschreiber den Neuling mit einem eigens einstudierten Appenzeller Naturjodel. Selbst die «Thurgauer Zeitung» titelte daraufhin: «Harmonischer Regierungsrat».

## Strategeme für die Kollegialität

«Man muss sich schon ein bisschen mögen», verrät Knill das Erfolgsgeheimnis einer funktionierenden Kollegialbehörde. Damit dies möglich werde, müsse es auch ausserhalb der Sitzungen, bei denen man sich politisch heftig in die Haare geraten kann, Gelegenheiten geben, um sich kennenzulernen. Die Thurgauer Regierung begibt sich dazu nach den wöchentlichen Sitzungen jeweils in den Ratskeller, isst gemeinsam eine Kleinigkeit und beginnt mit dem «Frieden jassen». Nach dem gemeinsamen Kartenspiel verträge man sich in den allermeisten Fällen wieder blendend.

Mit dem gemeinsamen Spiel ist es aber nicht getan. Der Thurgauer Regierungsrat hat sich 2002 zehn Strategeme zur erfolgreichen Kollegialbehörde gegeben. Ein Strategem ist eigentlich eine List in Militär und Politik, wird in der Thurgauer Regierung aber als «Prinzip, dem Gremium als Ganzes einen Vorteil zu verschaffen», verstanden:

- Wer einen Standpunkt einbringt, hat Anspruch auf dessen ernsthafte Behandlung. Jeder darf die prioritäre Behandlung eines Geschäfts verlangen.

- Das Interesse eines einzelnen Departements oder Departementschefs hat hinter das Konzerninteresse zurückzutreten.

- Das Kollegialitätsprinzip lässt sich auch präventiv verletzen. Unabgesprochene inhaltliche und zeitliche Aussagen können das Kollegium präjudizieren. Anträge an den Regierungsrat werden vertraulich gestellt und nicht öffentlich. Als Regel gilt: Traktandieren, diskutieren, entscheiden, kommunizieren.

- Eine unterinformierte Regierung wird überrascht, eine überinformierte wird überdehnt.

- Der Konsens ist ein dreistufiges Phänomen: Agreeable, acceptable, tolerable.

- Eine faire Entscheidungsfindung im Kollegialgremium verlangt den Verzicht auf taktische Vorabgespräche oder Deals mit einzelnen Regierungsmitgliedern.

- Der einmal gefällte Beschluss wird zusammen getragen und kommuniziert, auch wenn er nur als tolerabel empfunden wird.

- Es gibt immer eine Grenzlinie zwischen Kollegialsystem und Departementalsystem: Jeder führt sein eigenes De-

als kritisches Feedback für die Kollegen gemeint.

- Die Einheit des Regierungsrates zeigt sich auch im Auftritt gegen aussen. Alle sind gleichgestellt. Der Präsident ist für ein Jahr «primus inter pares».

Diese Strategeme lassen sich nicht nur im Kanton Thurgau verwenden. Jede Kollegialbehörde kann sich davon inspirieren lassen.

## Erfolg durch Pensenreduktion

Der heutige Luzerner CVP-Regierungsrat Reto Wyss war von 1999 bis 2011 Gemeindepräsident von Rothenburg. Während seiner Amtszeit zeichnete er ein alarmierendes Bild seiner kommunalen Exekutive: «Leider haben wir zu wenig Zeit, uns im Gemeinderat mit politischen und strategischen Fragen auseinanderzusetzen. Der grösste Teil des Pensums wird für das operative Tagesgeschäft eingesetzt.» Verwaltungsdienstleistungen wurden in Teilbereichen durch politisch gewählte Personen erbracht, Pendenzen stauten sich in der Verwaltung, die Motivation der Verwaltung war «in Teilbereichen steigerungsfähig». Es war klar, dass eine Reform der Organisationsstrukturen angegangen werden muss.

Wyss' Nachfolger Bernhard Büchler (ebenfalls CVP) wirkt einiges entspannter, wenn er von seiner Gemeinde spricht. Dies obwohl sein Pensum im Vergleich

«Die Differenz zwischen Leader und Verwalter löst sich auf. Der Staat arbeitet heute im permanenten Innovationsmodus.»

Patrizia Pesenti, Rechtsanwältin und ehemalige Tessiner Regierungsrätin



partement und seine Mitarbeiter, nicht das und die der Anderen. Nicht jedes kleinste departementale Problem muss durch das Gremium gelöst werden.

- Offenheit und ehrliche Meinungsäusserungen dürfen nicht verletzen. Sie tragen zur Konsensfindung bei und sind

zum Vorgänger um zehn Prozent reduziert wurde. Büchler arbeitet nach wie vor mit einem 80-Prozent-Pensum in leitender Funktion bei der Post. Der Aufwand als Gemeindepräsident beträgt 35 Prozent. Die anderen vier Gemeinderäte sind zu 25 Prozent in Rothenburg beschäftigt. Die Exekutive wurde insge-



samt von 235 auf 130 Stellenprozente reduziert. «Mit einem 25-Prozent-Pensum kann man nicht mehr operativ tätig sein», sagt Büchler. Die Exekutive hat gar keine andere Wahl, als ihre knappe Zeit gänzlich den politisch-strategischen Aufgaben zu widmen.

### Stärkung der Verwaltung

Zur besseren Entflechtung des strategischen und operativen Geschäfts hat man sich in der gut 7500 Einwohner zählenden Luzerner Agglomerationsgemeinde

Verwaltung sei klarer geworden, was das gegenseitige Vertrauen gestärkt habe. Und nicht zuletzt sei das Gemeinderatssamt mit dem kleineren Pensum auch für Führungskräfte aus der Privatwirtschaft wieder machbar und somit attraktiver geworden.

Auf der Verwaltung sei die Effizienz deutlich gesteigert worden, sagt CEO Rölli. «Der Pendenzenberg und die Reklamationen sind merklich zurückgegangen.» Rölli, der sowohl das alte als auch das neue Modell bestens kennt, hat eine

muss im Groben wissen, wie ein Spital funktioniert.» Notter empfiehlt, immer wieder die Aussensicht zu wagen und sich zu fragen: «Wie machen es die anderen?» Man dürfe keine falsche Hemmungen haben, sondern soll Leute mit ähnlichen Funktionen und Herausforderungen ruhig zu sich ins Büro einladen. «Es muss nicht immer gleich eine Beratungsfirma sein», meinte Notter mit einem Seitenhieb an die die Veranstaltung zusammen mit der Hochschule Luzern organisierende Business Consulting Partner AG (BCP). Man solle einen solchen Austausch aber seriös angehen, nicht nur mit einem ausgedehnten Mittagessen, sondern während mehreren Tagen. «Das Labor Föderalismus wird viel zu wenig genutzt».

### «Kreative Juristen finden»

Im Regierungsalltag würde sich der Gestaltungswille eines Exekutivpolitikers öfters mit dem gesetzlichen Rahmen beißen. Als Jurist sieht Notter beide Perspektiven: Der Rechtsrahmen schränkt das staatliche Handeln ein, ist aber gleichzeitig eine notwendige Legitimation desselben. «Oft wird die Rechtsabteilung als Führungsgegner erfahren. Juristen haben schon oft die Tendenz, Führungspersonen zu sagen, dass etwas nicht gehe.» Meistens hätten sie sogar recht, das sei aber irrelevant. «Die interessante Frage ist nicht, ob etwas geht, sondern wie es geht.» Für eine neue Idee fehle halt nun einmal meist die Rechtsgrundlage. «Man kann dann nur hoffen, dass man kreative Juristen findet. Aber es gibt sie», so Notter. Manchmal müsse man sie aber ein bisschen herausfordern und «auch gluschtig» darauf machen, an einem Veränderungsprozess teilzunehmen.

Notter gibt Monika Knill recht, welche die Wichtigkeit informeller Beziehungen unter den Regierungsmitgliedern hervorhebt. «Kennt man sie auch als schlechter Kegler, spricht man anders über einen Kulturlastenausgleich», meint er pointiert. So harmonisch, wie Monika Knill die Regierungstätigkeit mit «Frieden jassen» und Jodeln beschreibt, hat Notter seine Zeit in der Zürcher Regierung nicht in Erinnerung: «Ich bin nicht immer mit Freude zu den Regierungsratssitzungen gegangen.» ■

«Das Labor Föderalismus wird viel zu wenig genutzt.»

Markus Notter, alt Regierungsrat Kanton Zürich



für das CEO-Modell entschieden. Philipp Rölli ist seit zehn Jahren Geschäftsführer von Rothenburg. Er kennt die Gemeindeverwaltung wie kein anderer: In 20 Jahren im Dienste von Rothenburg war er erst Kanzleileiter, dann Gemeindegeschreiber und nun CEO. Zehn Jahre nach der Reform zieht er ein positives Fazit: «Sowohl die Bürger, als auch die Verwaltungsangestellten und die Exekutivpolitiker sind damit sehr zufrieden.»

Für die Bevölkerung sind die Entscheidungswege kürzer geworden und die Verfahrensabläufe dauern weniger lang. «Die älteren Bürger waren zu Beginn etwas skeptisch, denn die Gemeinderäte wussten nicht mehr über alles Bescheid, was in der Verwaltung lief», erinnert sich Rölli. Heute sei das aber kein Thema mehr.

Gemeindepräsident Büchler betont, dass die Gemeinderatssitzungen viel effizienter geworden sind und um mehr als die Hälfte reduziert werden konnten. Dennoch habe man mehr Zeit, um Grundsatzthemen zu diskutieren. «Weil sich die Pensen alle im gleichen Rahmen bewegen, sind auch alle etwa auf dem gleichen Wissensstand, was die Diskussionskultur verbessert hat», so Büchel. Die Arbeitsteilung zwischen Politik und

klare Motivations- und Leistungssteigerung festgestellt. «Das liegt vor allem daran, dass die Verwaltung mehr Entscheidungskompetenz hat. Bei grossen Projekten wird die Fachkompetenz der Verwaltung in gemeinsamen Arbeitsgruppen mit dem Gemeinderat sehr geschätzt.» Das mache die Jobs attraktiver.

Gemeindepräsident Büchel und Geschäftsführer Rölli sind mit dem privatwirtschaftlich inspirierten Organisationsmodell für Rothenburg sehr zufrieden. «Es ist uns definitiv gelungen, vom Verwalten mehr in Richtung Gestalten zu gehen», lautet ihr gemeinsames Fazit.

### Aussensicht wagen

Ehemalige Exekutivpolitiker sind häufig interessante Gesprächspartner, denn sie müssen kein Blatt mehr von den Mund nehmen und keine Abwahl mehr fürchten. Der Auftritt des Zürcher alt Regierungsrats Markus Notter (SP) als Schlussreferent versprach daher einige Erkenntnisse. «Wer nicht weiss, was er will, der kann auch nicht führen, sondern wird geführt», so Notter zum Einstieg. Zum Thema Dossierkenntnis und Trennung von Operativem und Strategischem sagt er: «Der Gesundheitsdirektor muss keine Operationen durchführen, aber er