

Gemeinde Surses

Gemeindeführung: GL-Modell oder CEO-Modell?

Argumentarium pro und contra

I. Ausgangslage | Problemstellung

1. Mit Wirkung ab 1. Januar 2016 trat die Verfassung der fusionierten Gemeinde Surses in Kraft. Die Fusion wurde zum Anlass genommen, die Gemeindeverwaltung neu auszurichten und den gestiegenen Herausforderungen anzupassen. Mit der Einführung des neuen Geschäftsleitungsmodells (GL-M) als neuem Führungsinstrument entschied sich die Gemeinde, die strategisch-politische von der operativ-vollziehenden Ebene klarer zu trennen. Letztlich sollte die Massnahme vor allem dazu beitragen, einerseits die Leistungserbringung der Verwaltung effizienter zu gestalten und andererseits, die im Milizsystem tätigen Mitglieder des Gemeindevorstandes von Vollzugsaufgaben zu entlasten und so das Amt – auch für neu kandidierende Personen – attraktiver auszugestalten.

2. Anlässlich der Orientierungsversammlung vom 24. Oktober 2022 wurde den Stimmberechtigten die Gelegenheit eingeräumt, bis 20. Dezember 2022 ausser zu konkreten Fragestellungen auch zu weiteren Themen Stellung zu nehmen. Von verschiedener Seite wurde u.a. angeregt, das heutige Führungsmodell zu überdenken und die Möglichkeit zu prüfen, anstatt dem GL-M neu das sog. CEO-Modell zu implementieren. Der Gemeindevorstand nimmt diese Vorstösse zum Anlass, etwas näher auf die gängigen Führungsinstrumente für Gemeindeverwaltungen und insbesondere auf die beiden erwähnten einzugehen und sie gegeneinander abzuwägen.

II. Alternative Führungsmodelle – weshalb?

1. Politische und rechtliche Entwicklungen haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass die gesellschaftlichen Bedürfnisse gestiegen und damit die Gemeindeaufgaben nicht nur zahlreicher, sondern auch komplexer und vielfältiger geworden sind. Zwangsläufig wurde mit diesem Wandel auch der tägliche Vollzug stets anspruchsvoller und zeitaufwendiger. Die Gemeinden stossen bei ihrer Aufgabenerfüllung mit dem herkömmlichen Organisationsmodell vielfach an ihre Grenzen, womit – als erster Hauptgrund für ein neues Führungsmodell – eine verstärkte Trennung von strategischen und operativen Aufgaben angestrebt wird. Aber nicht nur die Anforderungen an die Verwaltung sind grösser geworden, auch die fachliche und zeitliche Beanspruchung der politischen

Entscheidungsträger ist stark gewachsen. Damit sinkt auch das Interesse potentiell interessierter Personen, sich für ein Exekutivamt zu bewerben, womit ein zweiter Hauptgrund für eine alternative Gemeindeführung genannt wird: nämlich die Absicht, geeignete Personen für das Amt als Gemeindevorstand zu motivieren und zu finden.

Die gestiegenen Herausforderungen zwingen viele Gemeinden dazu, ihre Innensicht zu überdenken und ihre gemeindeinternen Abläufe anzupassen, um so die von der Bevölkerung erwarteten Dienstleistungen effizient zu erfüllen und gleichzeitig die Gemeindebehörden wirksam zu entlasten. Das Führungsmodell soll m.a.W. das Zusammenspiel zwischen Exekutive und Verwaltung insofern optimieren, als sich die beiden Ebenen auf ihre zentralen Aufgaben – strategisches Führungsorgan auf der einen, Vollzug der Gemeindeaufgaben auf der anderen Seite – konzentrieren können.

Aus einer höheren Warte schliesslich geht es bei dieser Thematik darum, das heutige Milizprinzip zu stärken und letztlich darum, die föderalistische Leistungserbringung auch in Zukunft zu gewährleisten.

Das übergeordnete Recht räumt den Gemeinden in organisationsrechtlicher Hinsicht grosse Freiheit ein. Es verlangt in Art. 5 des Gemeindegesetzes einzig, dass die Gemeinden die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der Gemeindeverfassung regeln. Die Regelungsfreiheit ermöglicht u.a. den Gemeinden, ihren Verhältnissen angepasste alternative Führungsmodelle einzuführen.

2. Die im Jahr 2016 neu fusionierte Gemeinde Surses hat ihre Verwaltungsabläufe frühzeitig mit der Einführung des GL-M optimiert. Dem Gemeindevorstand ist aber bewusst, dass mit den ständig steigenden gesetzlichen und gesellschaftlichen Anforderungen auch die Gemeindeführung einer Entwicklung ausgesetzt ist, die periodisch zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen ist. Vorab mit dem Ziel, die Behördenrekrutierung (v.a. Gemeindepräsidium, weitere Vorstandsmitglieder) attraktiver auszugestalten, sieht sich der Gemeindevorstand aber auch veranlasst, bei weiteren Stellenschrauben wie bspw. beim Entschädigungsgesetz mögliche Änderungen ins Auge zu fassen.

III. Die Gemeindeführungsmodelle im kurzen Überblick

1. Vier Grundtypen

1. In der organisationsrechtlichen Praxis haben sich vier idealtypische Ausprägungen von Führungsmodellen entwickelt. Faktisch existieren verschiedene Zwischenstufen und Unterarten dieser Modelle.

Die vier Grundtypen sind:

- Operatives Modell
- Delegierten-Modell
- Geschäftsleitungs-Modell (GL-M)
- Verwaltungsleiter- (Geschäftsführer-)Modell (CEO-M)

Weil sie als realistische Varianten ausser Betracht fallen, werden die beiden ersten Modelle nachfolgend nur kurz beschrieben, während aufgrund der Ausgangsproblematik auf das GL-M und das CEO-M und ihre Vor- und Nachteile etwas näher einzugehen ist.

2. Das **operative Modell** kennzeichnet die herkömmliche oder «traditionell» organisierte Gemeindeverwaltung mit ihrer grossen Bürgernähe, so wie vor der Einführung von alternativen Führungsmodellen jede Gemeinde verwaltet wurde bzw. die meisten noch heute verwaltet werden. Dabei nimmt der Gemeindevorstand die strategische und operative Führung der Gemeinde wahr (Departementalsystem), d.h. seine Mitglieder sind in der Regel auch in die Verwaltungstätigkeit eingebunden. Aufgrund ihrer operativ-lastigen Funktion erfüllen sie oft grössere Pensen. Die Gemeindeganzlei mit dem/der Gemeindeganzleier/in hat die Funktion einer Stabsstelle für den Gemeindevorstand mit u.a. vielen Vorbereitungs- und Koordinationsaufgaben.

3. Im **Delegierten-Modell** fungiert der Gemeindevorstand als eine Art Verwaltungsrat. Dabei überträgt der Gemeindevorstand die Linienführung, d.h. die fachliche und personelle Führung an eine/n Delegierte(n) des Gemeindevorstandes, in aller Regel dem Gemeindepräsidenten. Der Gemeindevorstand kann sich verstärkt auf die politische und strategische Führung der Gemeinde konzentrieren. Das delegierte Vorstandsmitglied und die Verwaltung erledigen das Tagesgeschäft möglichst selbständig. Als «Verwaltungsratspräsident» trägt das delegierte Mitglied somit einerseits die politische und strategische Verantwortung für sein Departement, andererseits übernimmt es in der Funktion als Verwaltungsleiter/in die Verantwortung für den Aufgabenvollzug. Diese Aufgabenfülle erfordert in aller Regel eine vollamtliche Anstellung für das Präsidium.

Ein Wechsel zu einem dieser beiden Führungssysteme steht in der Gemeinde Surses nicht zur Diskussion.

2. Geschäftsleitungs-Modell vs. CEO-Modell

2.1. Das Geschäftsleitungs-Modell (GL-M)

2.1.1. Die Gemeinde Surses hat langjährige Erfahrung mit dem **GL-M**, weshalb die Funktionsweise sowie die Vor- und Nachteile dieses Führungsmodells weitgehend bekannt sind.

Das GL-M zeichnet sich dadurch aus, dass die Gemeindeexekutive die fachliche und personelle Führung an eine GL überträgt, welcher in Surses neben dem GP der Leiter Bau, der Leiter Finanzen, der Leiter Technische Dienste und der Gemeindeganzleier angehören (Art. 20 Abs. 1 GO). Sowohl die operative als auch die fachliche und personelle Führung obliegt der GL (vgl. Art. 23 Ziff. 2 – 4 GO). Diese Aufgabendelegation führt zu einer merklichen Entlastung der Vorstandsmitglieder von der operativen Führung der Verwaltung, was ihnen ermöglicht, sich vermehrt und gezielt politischen und strategischen Fragestellungen zuzuwenden. Nicht zuletzt führt der Umstand, dass sich die Exekutivmitglieder im Wesentlichen auf solche Führungsaufgaben konzentrieren können, dazu, dass die Vorstandstätigkeit attraktiver wird, womit das Amt auch etwa für Kaderleute aus der Privatwirtschaft interessant werden kann.

2.1.2. Wie in den allermeisten Gemeinden mit einer GL, nimmt auch in Surses der Gemeindepräsident den Vorsitz in der GL ein (Art. 54 Abs. 1 GV und Art. 21 Abs. 1 GO). Aufgrund seiner Doppelstellung, d.h. seiner Zugehörigkeit sowohl zur strategischen als auch zur operativen Ebene bildet er eine Scharnierstelle zwischen der Exekutive und der Verwaltung. Die Trennung zwischen diesen beiden Ebenen, d.h. zwischen «Politik» und «Verwaltung» wird damit nicht absolut vollzogen, was der Gemeinde aber zum mehrfachen Vorteil gereicht: Mit der Funktion des Gemeindepräsidenten als eine Art Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung werden die beiden Bereiche gewissermassen synchronisiert, d.h. sie bleiben personell vernetzt; die unmittelbare Kommunikation, d.h. die ungefilterte und direkte Information der übrigen GL-Mitglieder aus «erster Hand» gewährleistet eine effiziente Umsetzung von politischen Entscheiden (vgl. Art. 23 Ziff. 2 GO) in optimaler Form. Damit verbunden erlaubt es die Doppelfunktion des GP, dass ihm bzw. dem Vorstand der politisch und führungsmässig erwünschte Einfluss der Politik auf die Verwaltung erhalten bleibt. Der Miteinbezug der Kaderleute verteilt – als weiterer positiver Effekt – die Verantwortung für die Verwaltungsführung auf mehrere Schultern, was wiederum eine breitere Abstützung und eine Art «Ver einheitlichung» der fachübergreifenden Entscheide gewährleistet. Nicht zu vernachlässigen ist schliesslich, dass das mit dem GL-M verbundene «Wir-Gefühl» die Bereitschaft fördert, über die Grenzen der Abteilungen hinweg konstruktiv und teamorientiert zusammenzuarbeiten, was sich nicht zuletzt positiv auf die Verwaltungskultur insgesamt auswirkt.

2.1.3. Die **Vor- und Nachteile** des GL-M lassen sich etwa wie folgt zusammenfassen:

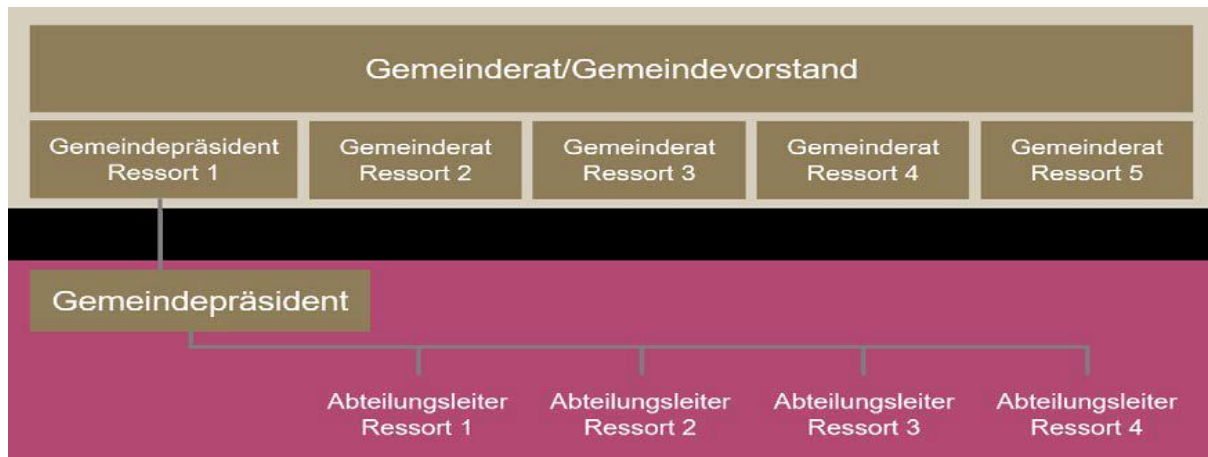
Vorteile:

- Verbindung / Verknüpfung «Politik/Verwaltung» gewährleistet
 - kurze, direkte Informationswege zwischen strategischer und operativer Ebene
 - Meinung / Entscheide des Gemeindevorstandes sind bekannt
 - einfachere Umsetzung der Entscheide des Gemeindevorstandes
- Kurze Entscheidungswege auf operativer Ebene
- «Geteilte» Verantwortung für die Verwaltungsführung
- Förderung einer einheitlichen «Verwaltungsphilosophie» (Motivation; Teamgedanke)
- Zeitliche Entlastung der Vorstandsmitglieder
 - Exekutivamt wird attraktiver

Nachteile:

- Mehrere «Hüte» des Gemeindepräsidenten
- Grosser Wissensvorsprung des Gemeindepräsidenten
- Hohes Pensum für den Gemeindepräsidenten
- Vermischung strategische und operative Führung

Das GL-M kann grafisch vereinfacht wie folgt dargestellt werden:



2.2. Das CEO-Modell (CEO-M)

2.2.1. Dieses Modell leitet sich von der Privatwirtschaft ab, wo der Verwaltungsrat als strategisches Führungsorgan den Geschäftsführer oder eben den CEO (Chief Executive Officer) als Chef für die Geschäftsleitung (operative Ebene der Unternehmung) bestimmt. In dieser Funktion trägt er die Verantwortung für das operative Ergebnis des Unternehmens. Es ist etwas näher zu prüfen, welche Folgen die sinngemässe Überführung dieses Modells konkret auf die öffentliche Verwaltung hätte und ob es eine vorteilhafte Alternative für die Gemeinde wäre.

2.2.2. Die Einführung des CEO-M auf die Gemeinde führt zu einschneidenden personalrechtlichen, führungs- und verantwortungstechnischen Änderungen in den Abläufen der Verwaltung. Gleichzeitig vollzieht die Gemeinde mit seiner Implementierung einen grundsätzlichen Wechsel in ihrer «Verwaltungsphilosophie».

2.2.3. Im Einzelnen: Das hervorstechendste Merkmal des CEO-M ist, dass der Gemeindevorstand die Führung der Verwaltung einem/einer Geschäftsführer/in oder eben CEO bzw. einer Verwaltungsleitung übergibt und er sich selber auf die strategische Führung und Kontrolle der Gemeinde beschränkt. Die Vorstandsmitglieder sind grundsätzlich von der Führungsarbeit in der Linie entlastet, womit das einzelne Mitglied vor allem in politischer Hinsicht Einfluss auf sein Ressort nimmt. Mit der Wahl des CEO-M entlastet sich der Gemeindevorstand also vollständig von der operativen Führungsarbeit und wird der Geschäftsführung übertragen. Das Modell trennt also (zumindest in seiner reinen Form) strikt und konsequent die strategisch/politische von der operativ/verwaltungstechnischen Ebene.

Die damit verbundene Aufgabenfülle überträgt dem CEO oder Geschäftsführer eine grosse Verantwortung. Entsprechend verlangt das Anforderungsprofil von der fraglichen Person neben einer hohen fachlichen Qualifikation sowohl eine lösungsorientierte als auch eine kompromissbereite und ausgleichende Grundausrichtung. Idealerweise verfügt sie ausserdem über direkte Verwaltungserfahrung, was gerade in kleineren Gemeinden wie Surses wichtig ist (in grösseren sind i.d.R. genügend Verwaltungsfachleute tätig).

Mit dieser Stellung befindet sich der CEO in einer Art «Sandwich-Position» zwischen dem Gemeindevorstand und der Verwaltung mit ihren unter Umständen je unterschiedlichen Interessen und

Erwartungen. Ob das CEO-M im Einzelfall erfolgreich umgesetzt werden kann, ist m.a.W. eng mit der Persönlichkeit des Funktionsträgers verknüpft. Es besteht die latente Gefahr, dass die notwendige Balance zwischen strategischer und operativer Ebene – z.B. wegen unklarer Kommunikation – verloren geht oder mit anderen Worten: dass die Mitglieder des Gemeindevorstandes über bestimmte Themen, die für die Einwohnerinnen und Einwohner wichtig sind, nicht mehr informiert sind, womit Vertrauen und Akzeptanz verspielt werden können.

2.2.4. Als eine mögliche Spielart eröffnet sich beim CEO-M die Variante, dass nicht eine externe Fachperson diese Führungsfunktion übernimmt, sondern der bzw. die Gemeindevorstand/in, womit sie sowohl Stabsaufgaben für die Gemeindeexekutive, als auch Führungsaufgaben auf operativer Ebene übernimmt. Entsprechend verlangt sie vom Aufgabenträger ausser Verwaltungskennnissen ausgeprägte Führungs- und Managementkompetenzen, welche er bzw. sie sich i.d.R. erst noch aneignen muss. Im Vollzug hat die Version «Gemeindevorstand als CEO» aufgrund ihrer ebenübergreifenden Funktion den Vorteil, dass Entscheide der Exekutive direkt umgesetzt werden können.

2.2.5. Die **Vor- und Nachteile** dieses Führungsmodells lassen sich stichwortartig wie folgt formulieren:

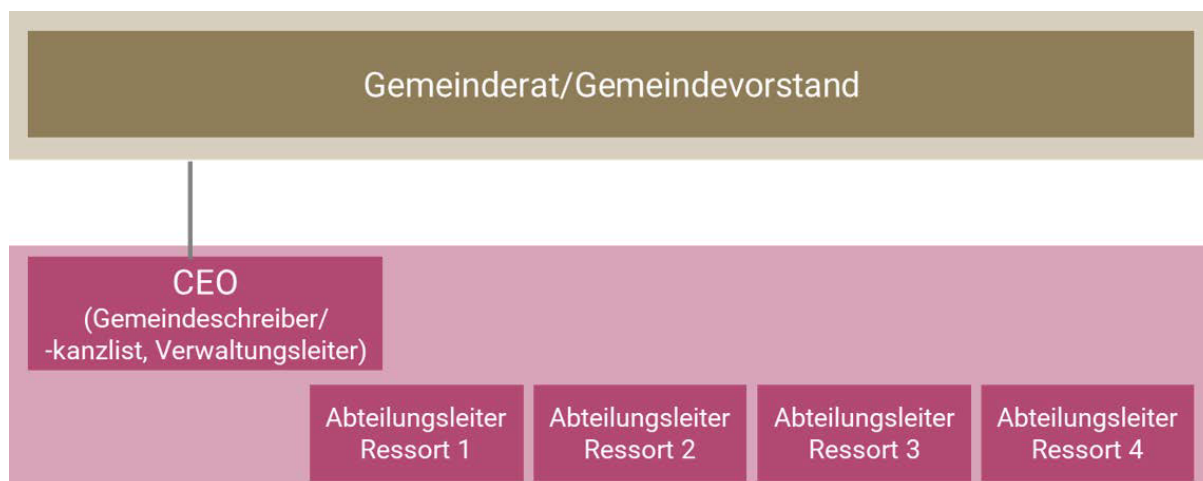
Vorteile:

- Gemeindevorstand kann sich auf politischen Auftrag konzentrieren
 - erhält Kapazitäten für politisch-strategische Führung/Gestaltung/Entwicklung der Gemeinde
- Zeitliche Entlastung der Exekutivmitglieder
 - Exekutivamt wird attraktiver (z.B. für Führungsleute aus Privatwirtschaft)
- «Professionalisierung» der Verwaltung

Nachteile:

- Strikte Trennung strategische/operative Ebene
 - «Einheit der Gemeindeverwaltung» nach aussen leidet
 - Politischer und verwaltungsinterner Führungskreislauf u.U. nicht vernetzt
 - einzelne Vorstandsmitglieder u.U. nicht detailliert über gewisse Geschäfte informiert
 - Potential für Missverständnisse/Unklarheiten beim Vollzug
 - Kommunikation u.U. erschwert
- Persönlichkeit des CEO entscheidend (muss ausgesprochene Führungsfähigkeiten besitzen; evtl. externe Personalberatung notwendig)
 - gewisse Abhängigkeit aufgrund hoher Fachkompetenz (Konfliktpotential)
- (Evtl. markant) höhere Kosten (wenn CEO zusätzlich zu Gemeindevorstand geschaffen wird)

Das CEO-M kann grafisch vereinfacht wie folgt dargestellt werden:



IV. Verbreitung der Führungsmodelle in Graubünden

Noch immer dominiert im Verwaltungsalltag der 101 Bündner Gemeinden das «alte» operative Modell, bei welchem der politische und der verwaltungsinterne oder administrative Kreislauf verzahnt sind, d.h. sich stark überschneiden. Mit der oben angesprochenen Entwicklung der Verwaltungspraxis sahen sich auch in Graubünden die Gemeinden gezwungen, sich zunehmend mit alternativen Führungsmodellen ihrer Verwaltung auseinanderzusetzen.

Dabei hat sich zunehmend in den vergangenen Jahren vielenorts – wie in Surses – das GL-M durchgesetzt und bewährt (etwa in Samedan, Ilanz/Glion, Domleschg, Scuol, Surses, Maienfeld, Silvaplana, Cazis, Albula/Alvra, Churwalden oder Zizers u.a.). Die Erfahrungen der Gemeinden mit dem neuen System fallen soweit ersichtlich durchwegs positiv aus.

Das CEO-M konnte sich in Graubünden bisher nicht durchsetzen. Soweit bekannt, wird einzig die Gemeinde Vaz/Obervaz voraussichtlich noch im laufenden Jahr über die Einführung dieses Führungsmodells entscheiden. Teilweise Verbreitung findet es jedoch etwa in den Kantonen Luzern und Zürich.

Für das Delegierten-Modell ist in Graubünden kein Anwendungsfall bekannt.

V. Würdigung | Fazit

1. Wenn von Gemeindeführungsmodellen gesprochen wird, geht es letztlich einerseits um die optimale Abstimmung zwischen dem politisch-strategischen und dem operativ-vollziehenden Kreislauf. Die beiden Kreisläufe sollen möglichst reibungslos und ausbalanciert funktionieren. Ihr Zusammenspiel führt idealerweise zu einer effizienten und bürgernahen Verwaltung, welche ihre Dienstleistungen in der von der Bevölkerung erwarteten Menge und Qualität erbringt.

Als ernsthaft zu prüfende Führungsmodelle kommen für die Gemeinde Surses aus heutiger Sicht einzig das bisherige Geschäftsleitungsmodell oder allenfalls das CEO-Modell in Frage.

2. Das mit der Fusion 2016 eingeführte GL-Modell hat sich in Surses grundsätzlich bewährt. Die Kinderkrankheiten konnten im Laufe der Jahre und mit zunehmender Erfahrung grösstenteils behoben werden. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organisationsebenen hat sich eingespielt.

Dem Gemeindevorstand ist aber bewusst, dass laufend Verbesserungspotential besteht, weshalb er sich einer Diskussion gegenüber offen zeigt.

3. Der Gemeindevorstand hat die Vor- und Nachteile der beiden Gemeindeführungsmodelle «Geschäftsleitung» und «CEO» vertieft besprochen und einander gegenübergestellt. Er ist sich bewusst, dass es *das* «richtige» Modell nicht gibt. In Abwägung der jeweils massgebenden Argumente kommt er aber zum Schluss, dass das praktizierte GL-M dem in Graubünden weitgehend fremden CEO-M vorzuziehen ist.

Die zwingende Balance zwischen den Führungskreisläufen, d.h. die notwendige Abstimmung zwischen den Ablaufprozessen (Antrag, Bearbeitung, Koordination, Entscheid mitsamt der notwendigen Information) von Gemeindegeschäften ist beim Geschäftsleitungsmodell in der erforderlichen Qualität in optimaler Form erfüllt. Diese unabdingbare Vernetzung zwischen der politischen und der administrativen Ebene, d.h. der diesem Führungssystem zugrunde liegende Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen der strategischen und operativen Verwaltungsebene, bildet für den Gemeindevorstand denn auch das Hauptargument zugunsten dieses Modells. Vorab mit dem Einsitz des Gemeindepräsidenten in der GL ist garantiert, dass die weiteren Exekutivmitglieder über sie interessierende Vorgänge auf der operativen Ebene die notwendigen Kenntnisse und Informationen erhalten. Diese Tatsache ist gerade in dörflichen Verhältnissen wie Surses wichtig, wo ein Vorstandsmitglied jederzeit «auf der Strasse» über öffentlich diskutierte Geschäfte angesprochen werden kann. Abgesehen davon, dass sich die Vorstandsmitglieder auch bei diesem Führungsmodell – wie auch beim CEO-M – in erster Linie Führungs- und Leitungsfragen widmen können (und damit von operativen Aufgaben weitgehend entlastet sind), ist es diese Qualität, welches den Ausschlag für das jahrelang bewährte System gibt.

4. Für den Gemeindevorstand ist es darüber hinaus aber ebenso zentral, dass «die Verwaltung» nach aussen als eine Art Einheit in dem Sinne wahrgenommen wird, bei welcher die verschiedenen Ebenen im «gleichen Boot» sitzen und «im Gespräch» bleiben. Auch diese wichtige Aussensicht erfüllt das CEO-M mit seiner scharfen Trennung zwischen den Führungskreisläufen nach Auffassung des Gemeindevorstandes weit weniger. Es ist denn auch diese Abhängigkeit im strategischen und operativen Bereich von der Person des Geschäftsführers, welches in anderen Kantonen die eine oder andere Gemeinde von der Einführung des CEO-M abhielt.

5. In der Summe sind es hauptsächlich diese Qualitäten und Vorzüge, welche den Gemeindevorstand zur Überzeugung bringen, am bisherigen, bewährten Geschäftsleitungsmodell festzuhalten. Im Vergleich zum status quo als Referenzgrösse ist die Einführung eines anderen, in seinen gesamten Auswirkungen ungewissen Systems der Verwaltungsführung abzulehnen. Abgesehen davon sollen weitere begleitende Massnahmen, wie etwa verbesserte Anstellungsbedingungen für Behördenmitglieder, dazu beitragen, dass das Amt als Exekutivmitglied in der Gemeinde Surses für breitere Kreise erstrebenswert bleibt bzw. künftig noch attraktiver wird.

22.02./15.3.2023/GAL

Link zu Erfahrungsbericht «Luzerner Gemeinde-CEOs nach zahlreichen Abgängen auf dem Prüfstand»: <https://www.zentralplus.ch/politik/luzerner-gemeinde-ceos-nach-zahlreichen-abgaengen-auf-dem-pruefstand-810323/>