

# Die Mauer muss weg

*Praktisch jedes staatliche Handeln erfordert Zusammenarbeit über Grenzen hinweg – seien es Departements-, Gemeinde- oder gar Kantonsgrenzen. Am 3. Luzerner Management Forum für die öffentliche Verwaltung erzählten Praktiker, wie allfällige Mauern in den Köpfen eingerissen werden können.* Von Patrick Aeschlimann

Beim und nach dem Fall der Berliner Mauer mussten Ost- und Westdeutsche zusammenarbeiten. Das ist zwar schwierig, funktioniert aber ganz gut.

**M**an kennt es aus dem beruflichen Alltag, egal ob in der Privatwirtschaft oder bei einer staatlichen Institution: Muss man mit jemandem aus einer anderen Abteilung zusammenarbeiten, etwa für ein gemeinsames Projekt, wird die Kommunikation plötzlich schwieriger. Man kennt die gegenseitigen Befindlichkeiten nicht so gut, benutzt teilweise ein anderes Vokabular, hat unterschiedliche Arbeitsabläufe, eine andere Arbeitskultur. Geht die Zusammenarbeit über die Firma hinaus, ist man sich schnell noch fremder. Aus Grenzen können unüberwindbar scheinende Mauern in den Köpfen werden. In den Gemeinden müssen Verwaltung und Politik immer öfter gemeinsame Lösungen finden, sei es in Zweckverbänden, interkommunalen Gremien, oder gar mit dem Kanton oder dem Bund. Wie das erfolgreich geht und wie man die Mauern in den Köpfen einreissen kann, war Thema des 3. Luzerner Management Forums für die öffentliche Verwaltung. Die Veranstaltung stand unter dem Motto «Grenzen überwinden – Zusammenarbeit gestalten: Mehr Wirkung und Effizienz in Verwaltung und Politik» und wurde gemeinsam von der Hochschule Luzern (HSLU) und dem Basler Beratungsunternehmen Business Consulting Partner AG (BCP) durchgeführt.

## Starke Aargauer Gemeinden

Miteinander klarkommen müssen etwa der Kanton Aargau und seine Gemeinden. Bei 213 Einwohner, 182 Ortsbürgergemeinden und über 1000 Gemeinderatsmitgliedern im Kanton keine einfache Aufgabe für Yvonne Reichlin-Zobrist, Leiterin der Gemeindeabteilung des Kantons Aargau. «Die Gemeinden sind sehr unterschiedlich. Im Fricktal lebt man am Rhein, an der Grenze zu Deutschland, und ist orientiert in die Re-

Bild: Aad van der Drift (CC BY 2.0)



gion Basel. Im Osten schaut man nach Zürich und im Süden sieht man die Rigi.» Zudem sind die Gemeinden punkto Grösse sehr heterogen und die Bevölkerung ist in den letzten Jahren stark gewachsen. «Da viele kleinere Gemeinden an die Leistungsgrenzen stossen, ist die interkommunale Zusammenarbeit im Aargau sehr wichtig. Erst Recht wenn man bedenkt, dass wir sehr dezentral organisiert sind», sagt Reichlin-Zobrist. Rund 40 Prozent der staatlichen Aufgaben fallen im Aargau in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Darum sei der Aargau auch pro Kopf am günstigsten bei den Kosten für die Aufgaben von Kanton und Gemeinden. «Der Kanton Genf ist rund doppelt so teuer», weiss Reichlin-Zobrist.

«Das Fundament für eine gute Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton ist, dass die Zuständigkeiten klar geregelt sind», sagt Reichlin-Zobrist. Verbundaufgaben sollen wo immer möglich vermieden werden. Diese sind für sie ein «Sündenfall des Föderalismus», weil am Äquivalenzprinzip geritzt wird. Auch ein gemeinsames Ziel sei von grossem Vorteil, dann sei es am Ende gar nicht mehr so wichtig, ob die Aufgabe nun auf Stufe Gemeinde oder Kanton angesiedelt ist. Zur Überwindung bestehender Grenzen zwischen Kanton und Gemeinden sieht sie vier Ansatzpunkte:

■ **Zusammenarbeit in gemeinsamen Gremien:** Der Kanton Aargau kennt verschiedene Gremien, in denen sich Kanton und Gemeinden austauschen. Zentral ist dabei das Konsultationsgremium Kanton – Gemeinden (KKG). Dieses trifft sich einmal pro Quartal und diskutiert Themen aus allen Departementen. Einsitz nehmen etwa drei Gemeindeammänner, die Präsidenten der Gemeindevorstände und der Gemeindevorstände sowie die betreffenden Departementsvorsteher des Kantons, die Leitung der Gemeindeabteilung oder die Fachstelle Aufgaben- und Lastenverteilung. Ziel ist unter anderem die Erarbeitung von Empfehlungen und Anträgen zuhanden des Regierungsrates, aber auch der Gemeinden.

■ **Kommunikation zwischen Kanton und Gemeinden:** Wichtig ist eine zeit-

und stufengerechte Kommunikation. So wurden die Gemeindevorstände direkt und vorab über ein geplantes Sparprogramm der Kantonsregierung informiert. Persönliche Kontakte sind essenziell. So besucht die Aargauer Regierung in jeder Legislatur alle elf Bezirke und trifft die Gemeindeammänner zu einer Aussprache.

■ **Transparenz im Verhältnis Kanton und Gemeinden:** Dies vor allem in finanzieller Hinsicht, weil sonst jede Entität jammert, wie schlecht ihre Finanzen seien. Gemeinden müssen über finanzielle Auswirkungen von Kantonsvorlagen jederzeit informiert sein. Diese Informationen werden auch jährlich im Jahresbericht oder Budget erwähnt. Zudem besteht ein Monitoring der finanziellen Entwicklung in den Gemeinden.

■ **Koordination und Bündelung der Interessen auf Gemeindeebene:** Der Kanton braucht einen klaren und verlässlichen Gesprächspartner. Im Aargau gibt es diesen mit der Gemeindeammänner-

wäre der Informationsfluss in die andere Richtung ebenso wichtig.

### **Komplexe Grossprojekte**

Manchmal ist es schon genug kompliziert, wenn man nicht mit externen Partnern arbeiten muss. Die Stadt Zürich, mit ihren über 30 000 Mitarbeitern in der Stadtverwaltung, entschied sich im Jahr 2011 aufgrund der komplexen Grossprojekte, in die mehrere Departemente involviert sind, einen fünfköpfigen Projektstab Stadtrat zu schaffen. Dieser ist im Präsidialdepartement angesiedelt und somit direkt der Stadtpräsidentin unterstellt. «Es gibt in Grossprojekten immer übergeordnete Fragestellungen, bei denen Koordinationsbedarf herrscht», sagt Martina Glaser, stellvertretende Leiterin des Projektstabs Stadtrat.

Ein Beispiel, wie dieser Projektstab arbeitet, ist das neue Kongresshaus. Nach jahrelanger Diskussion um den Standort und einer verlorenen Volksabstimmung wurde das 240-Millionen-Projekt im Juni 2016 von den Stimmbürgern mit einer Zustimmung von über 75 Prozent ange-

*«Verbundaufgaben sind ein Sündenfall des Föderalismus, da sie am Äquivalenzprinzip ritzen.»*

**Yvonne Reichlin-Zobrist,**  
Leiterin Gemeindeabteilung Kanton Aargau



vereinigung. Neun Fachverbände, etwa der Gemeindevorstände oder der Bauverwalter, sind ebenfalls kompetente Ansprechpartner für den Kanton.

In der an das Referat von Reichlin-Zobrist anschliessenden Diskussion zeigten sich Teilnehmer aus anderen Kantonen ein bisschen neidisch auf das Aargauer Konsultationsgremium KKG. Ein solches müsste in grösseren Kantonen flächendeckend eingeführt werden, lautete das Fazit. Zu oft laufe die Kommunikation nur von oben nach unten – dabei

nommen. Anstatt eines Neubaus wird der Gebäudekomplex mit Kongresshaus und Tonhalle umfassend renoviert. «Wir leisteten die Gesamtkoordination über die verschiedenen Teilprojekte. In den Bau selber sind wir nicht involviert», sagt Glaser. Die Ausarbeitung der Entscheidungsgrundlagen für Regierung, Parlament und Volk gehörten in den Zuständigkeitsbereich des Projektstabs. Ebenso die Begleitung der Behandlung in den Kommissionen. Ein Koordinationsbedarf ist bei diesem Projekt augenfällig, sind doch das Amt für Städtebau,



die Stadtentwicklung, das Finanzdepartement, das Amt für Hochbauten, die Aufsichtsbehörde sowie weitere externe Partner involviert. Und das in einem Zeitrahmen von 14 Jahren, der anfänglich sehr schwer abzuschätzen war.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für ihre Arbeit, ist laut Glaser der frühzeitige Einbezug aller Stakeholder – und dass man dabei auch niemanden vergisst. Gerade wenn es externe Beteiligte gibt, ergibt sich die Schwierigkeit, dass man einerseits möglichst transparent informieren möchte, andererseits aber einige Informationen auch vertraulich sind. «Gerade wenn es um eine Public Private Partnership geht, kann man in der Verhandlungsphase die potenziellen Partner vergraulen, wenn man etwa die Nachbarn zu früh über laufende Verhandlungen informiert», so Glaser. Wichtig für eine Institution wie den Projektstab ist die Legitimation des Gesamtstadtrates. «In den Departementen fragen sie sich manchmal schon, wieso es den Projektstab überhaupt brauche, schliesslich sind sie ja die fachlichen Profis», so Glaser. «Den Mehrwert unserer Präsenz, die Gesamtsicht, müssen wir dann halt vermitteln und erklären können. Grossprojekte sind kein Standardprozess.» Der Projektstab

hat sich laut Glaser bewährt. In Lugano hat man kürzlich entschieden, auch einen solchen einzuführen.

### Kompliziertes Basel

Fast schon grotesk mutet die Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz an. Und das liegt an den historisch gewachsenen politischen Strukturen: Weil die Region Basel seit 1833 in zwei Halbkantone geteilt ist, müssen etwa in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Kultur mit komplizierten Verträgen, gemischten Ausschüssen und sonstigen Gremien gemeinsame Lösungen gefunden werden. Dies führt häufig zu Misstönen – bis hin zu Vertragsbrüchen. Dennoch betonen beide Seiten, dass man eine lange und gute Tradition der Zusammenarbeit habe.

Bei den Gesundheitskosten sind beide Kantone in der Spitzenliga. Mit einer durchschnittlichen Krankenkassenprämie von 548 Franken ist Basel-Stadt klar am teuersten. Auch in Baselland zahlt man überdurchschnittlich viel. Die Ärztedichte in der Region ist hoch, die Anzahl Spitalbehandlungen überdurchschnittlich. Und nun stehen in verschiedenen Spitälern grössere Bauvorhaben an. «Bisher wurde die Spitalplanung von beiden Kantonen autonom betrieben,

was zu Überkapazitäten führte», sagt CVP-Regierungsrat Lukas Engelberger, Vorsteher des Gesundheitsdepartements Basel-Stadt. Nun will man mit dem Projekt Vesal einen gemeinsamen und integralen Gesundheitsversorgungsraum bilden, was nicht zuletzt zu tieferen Kosten führen soll.

Aufgrund der vielen Akteure aus beiden Kantonen, die auch in verschiedenen Arbeitskulturen leben, sei die Zusammenarbeit nicht ganz trivial, funktioniere aber grundsätzlich gut, sagt Olivier Kungler, Generalsekretär der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Baselland. Auch er betont die Wichtigkeit des Stakeholder-Managements, gibt aber zu bedenken, dass wegen der grossen Anzahl Betroffener nicht jeder auch in ein Projektteam aufgenommen werden kann. Beide Kantone haben separat ein «Stakeholder Mapping» durchgeführt, bei dem alle relevanten Akteure und ihre Interessen erfasst wurden. «Wir haben schnell gemerkt, dass die Resultate nicht deckungsgleich waren», so Kungler. Man musste sich also erst finden.

Die Konzeptphase ist seit kurzem abgeschlossen. Nun geht es in die Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen und in die parlamentarischen Prozesse. «Bisher haben wir dank einer schlanken aber starken Projektorganisation mit hohem Sitzungsrythmus und häufigem Austausch die unterschiedlichen Kulturen und auch die verschiedenen Dienstwege gut im Griff», sagt Kungler. Wie auch schon die Vorredner betont er die Wichtigkeit des miteinander Sprechens: «Ein Strategieprofessor hat einmal gesagt, Strategie heisst Kommunikation. Er hat Recht.» Auch Lukas Engelberger beteuert, dass das Aufzeigen von Sachverhalten und Erklären, wieso man etwas macht, die wichtigsten Erfolgsfaktoren für ein gemeinsames Projekt sind. «Es braucht immer viel Überzeugungskraft, damit alle einsehen, dass der eingeschlagene Weg der Richtige ist.»

Die Betonung der Kommunikation als Erfolgsfaktor für gelungene Zusammenarbeit zog sich wie ein roter Faden durch die Praxisreferate. Worte sind also die stärkste Waffe gegen Mauern, welche Grenzen zementieren. Wichtig ist einfach, dass man die richtigen findet. ■

## «Man könnte radikale Lösungen lokal testen»

Eine Art Aussenblick präsentierte am Luzerner Management Forum die Deutsche Patricia Wolf, Leiterin des Zukunftslabors Crealab und Forschungskoodinatorin am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) an der Hochschule Luzern (HSLU). In ihrem Referat schilderte sie, die schon lange in der Schweiz tätig ist, wie es für Deutsche schwierig sein kann, helvetische Eigenheiten wie die Milizarmee zu verstehen: «Für das Management der Lufthansa ist es sehr ungewohnt, dass die Piloten der Swiss auch Militärdienst leisten.» Der Konzern kürzt den Lohn, wenn einer auch im Alter von über 42 Jahren noch im Militär aktiv ist, was bei Militärpiloten durchaus üblich ist. Dies hatte heftige Kritik der Luftwaffe zur Folge.

Die Schweiz ist das wettbewerbsfähigste Land der Welt, sagt eine aktuelle WEF-Studie. «Das heisst aber nicht, dass sie auch besonders innovativ ist», so Wolf. Im Gegenteil: Innovationen müssen hierzulande konsensfähig sein, was zu einer

«Innovation der kleinen Schritte» führt, wie Wolf es nennt. Radikale Innovationen hätten es in der Schweiz sehr schwierig und das führe eben auch zu Stabilität und (Rechts-)Sicherheit. Weil alles eine Volksmehrheit braucht, oder wegen der Referendumsgefahr so zahm beschlossen wird, dass es nicht mehr sehr innovativ ist, gehen Veränderungen inkrementell und langsam vonstatten.

Fasziniert ist Wolf vom Schweizer Föderalismus, der, wie es der Bundesrat schreibt, zu «Verschiedenartigkeit in der Einheit» führt – aber laut Wolf eben auch zu «Einzellösungen bis in die kleinste Verwaltungsebene». Im Föderalismus sieht sie eine grosse Chance für Innovationen: «Man könnte radikale Lösungen, etwa das bedingungslose Grundeinkommen, erst einmal lokal testen.» Gemeinden und Kantone sind für Wolf ideale demokratische Testlabors. «Radikale Innovation entsteht, wenn die Gesellschaft reif dafür ist. Eine andere Frage ist dann der Umgang mit einem allfälligen Scheitern», so Wolf. (aes)