

# Strategie statt Blindflug

*Ob die Zusammenlegung kommunaler Bauämter, eine Reorganisation in der Stadtreinigung oder die Positionierung der Gemeinde als Wohn- und Tourismusort: Mit einer Strategie ist man für die Zukunft besser gewappnet. Am 1. Luzerner Management Forum für die öffentliche Verwaltung wurde dies anhand gelungener Beispiele aufgezeigt. Von Patrick Aeschlimann*

**V**eränderte gesetzliche Grundlagen, wachsende Ansprüche von Bevölkerung und Politik, Gemeindefusionen, knapper werdende Finanzen oder neue Prozesse und Technologien: Kommunale Verwaltungen und Exekutiven befinden sich in einem Transformationsprozess von bisher nie dagewesener Geschwindigkeit. Im Blindflug

theorien zu präsentieren, sondern gelungene Beispiele aus der Praxis.

## Ein Bauamt für drei Gemeinden

Mit einer Herausforderung auf den Bauämtern hatten die luzernischen Gemeinden Ballwil, Eschenbach und Inwil zu kämpfen. Mit der Eröffnung des A4-Teilstücks durch das Knonaueramt im Jahre

erinnert sich Fabian Peter, parteiloser Gemeindeammann von Inwil. Da zudem die fachlichen Anforderungen an die Exekutivmitglieder stiegen, weil rechtliche Aspekte bei gesteigerter Bautätigkeit wichtiger werden, fasste man eine Zusammenlegung der drei Bauämter ins Auge. «Davon versprach man sich eine Entkoppelung von strategischer und operativer Tätigkeit und, damit einhergehend, die Entpolitisierung von Bauamtsentscheidungen», sagt Karin Colombo-Müller, Leiterin des heute fusionierten, regionalen Bauamts Oberseetal. Auch für die Gesuchsteller sollte einiges einfacher und besser werden: Längere Öffnungszeiten, flexibleres und somit schnelleres Arbeiten und Qualitätssteigerung der Dienstleistungen bei gleichen oder gar tieferen Kosten. Jedoch wurden Befürchtungen laut, dass die Abläufe komplizierter werden könnten, die Gemeindeautonomie tangiert würde oder wegen der Professionalisierung eine Kostensteigerung einsetzen könnte. Hinzu kamen Verunsicherungen bei den Angestellten: Wo wäre der Arbeitsplatz, falls man überhaupt noch gebraucht wird?

Eine Kultur der Zusammenarbeit existierte in den drei Gemeinden bereits, hatte man doch schon die Feuerwehren, die ARA und die Oberstufen zusammengelegt. So machte man sich auf den Weg, die Bauämter zu fusionieren. Es wurde eine Projektgruppe gegründet, externe Begleitung der HSLU angefordert und beim Kanton nach Unterstützungsgeldern gefragt. Letzteres jedoch ohne Erfolg. Bei der Analyse des Ist-Zustandes stellte man schnell fest, dass in den Organisationen grosse Unterschiede herrschten. Man musste sich auf einen Standort, eine Gebührenordnung und ein Anstellungsverglement einigen. Im August 2012 unterzeichneten alle Beteiligten den entsprechenden Gemeindevertrag. Eine Schwierigkeit war es, einen geeigneten



**Manchmal muss Altes und Liebgewonnenes entsorgt werden, um fit für die Zukunft zu sein. Die Reorganisation des Tiefbauamts Basel ist dank einer klaren Strategie gelungen.**

*Bild: bs.ch/Juri Weiss*

sind diese Herausforderungen kaum mehr zu stemmen – gefragt ist eine gute Strategie. Doch wie gelingt man zum Ziel? Dieser Frage widmete sich das 1. Luzerner Management Forum für die öffentliche Verwaltung der Hochschule Luzern (HSLU) unter dem Motto «Agieren statt reagieren: Strategieorientierte Führung und Organisation an der Schnittstelle zur Politik». Die Veranstalter hatten sich das Ziel gesetzt, nicht abstrakte Management-

2009 rückte die Region näher an Zürich heran und wurde somit als Wohnort attraktiver. Da Wohnraum auch in der nahen Region Zug knapp und teuer ist, setzte in Ballwil, Eschenbach und Inwil eine rege Bautätigkeit ein. Darauf waren die relativ kleinen Bauämter der 2400 bis 3600 Einwohner zählenden Gemeinden schlecht vorbereitet. «Bei zwei bis drei grossen Baugesuchen pro Gemeinde waren die Ämter damals am Anschlag»,

Leiter für das neue Bauamt zu finden – Fachpersonen in diesem Gebiet arbeiten häufig bei den Kantonen oder beim Bund, aber kaum auf den Gemeindeverwaltungen. Karin Colombo-Müller konnte mit der Aussicht auf diese einmalige Herausforderung vom Kanton Luzern weggelockt werden.

Am 2. August 2013 nahm das laut Eigenbezeichnung «moderne Dienstleistungszentrum» seine Arbeit in Eschenbach auf. Die Standortwahl verlief pragmatisch, Eschenbach ist die grösste der drei Gemeinden und hatte im Gemeindehaus noch Platz frei. Die Erfahrungen sind laut Colombo-Müller gut: «Grossmehrheitlich wurden die Erwartungen erfüllt. Baugesuche werden schneller und professioneller behandelt, ebenso hat sich die Erreichbarkeit des Bauamts erhöht und die Qualität der Auskünfte ist besser.» Dies schlägt sich in einer Zahl nieder: Im Vergleich zum Vorjahr sind 2014 mehr als doppelt so viele Voranfragen eingegangen. «Das zeigt, dass wir als kompetent wahrgenommen werden», glaubt Colombo-Müller. Noch ist aber nicht alles perfekt: Es ist bisher nicht gelungen, eine einheitliche Informatiklösung für das Bauwesen der beteiligten Gemeinden zu finden. Auch die Bauvorschriften sind nach wie vor unterschiedlich. «Langfristig streben wir da eine Vereinheitlichung an», sagt Fabian Peter. Eine Kostenreduktion konnte noch nicht erreicht werden. Das liege einerseits an den anfänglichen Mehrkosten einer Zusammenlegung, andererseits an Leistungen, die bisher ehrenamtlich von Gemeinderäten erbracht wurden und nun von der Verwaltung bezahlt erledigt würden, so Colombo-Müller. Dennoch sei man auf dem richtigen Weg. Das zeige sich nicht zuletzt daran, dass weitere umliegende Gemeinden Interesse bekunden, beim regionalen Bauamt mitzumachen.

### **Polyvalente Mitarbeiter**

Eine strategierorientierte Reorganisation hat die Stadtreinigung Basel hinter sich. Bereits 2004 führte man aus Spargründen eine Reorganisation durch, die 40 Mitarbeiter den Job kostete, aber nicht den gewünschten Erfolg brachte. «Das damalige Projekt ist auf halbem Weg steckengeblieben», sagt Roger Reinauer, Leiter des Tiefbauamts Basel-Stadt. Wegen des organischen Wachstums der Stadt-

reinigung (im Jahr 2000 wurde die Abfallentsorgung in die Organisation integriert und generell wachsen die Abfallmengen im öffentlichen Raum) wurden die abgebauten Stellen aber in den darauffolgenden Jahren wieder aufgebaut. Die Probleme der Stadtreinigung am Rheinknie waren vielschichtig: Die 280 Mitarbeitenden stammen aus 25 Ländern und lebten wegen der zusammengewürfelten Arbeitsbereiche unterschiedlichste Arbeitskulturen. Nicht alle Bereiche arbeiteten gleich fleissig und effizient, was zu Unruhe im Team führte. Hinzu kommt der hohe Altersdurchschnitt der Mitarbeiter, es droht eine Überalterung. Der stetig steigenden Arbeitslast stehen zudem immer weniger verfügbare Mittel gegenüber. Daher entschloss sich die Leitung des Tiefbauamts 2009 zu einer strategieorientierten Reorganisation.

rungsrat Hans-Peter Wessels (SP) medienwirksam mit dem Müllwagen auf Tour mitging, änderte sich die Wahrnehmung der Belegschaft. Am Ende des Reorganisationsprozesses standen ein gänzlich neues Organigramm und neue Anforderungen an die Mitarbeiter. «Grundsätzlich ist die Arbeit nicht mehr nach Arbeitsfeldern aufgeteilt, sondern in vier Sektoren. Nur der Bereich Entsorgung und Recycling ist davon ausgenommen», sagt Reinauer. Das hat für die Mitarbeiter Konsequenzen. Es gibt nicht mehr Strassenwischer und Kehrmaschinenfahrer, sondern «polyvalente Reinigungsmitarbeiter». «Diese können sowohl Littering beseitigen und mit dem Besen umgehen, als auch Fahrzeuge lenken», sagt Reinauer. Verständlicherweise waren nicht alle Mitarbeiter von den Neuerungen begeistert. «Da aber die starken Gewerkschaften in allen Phasen der Re-



*«Reorganisationen sind Chefsache. Ohne Herzblut der Verantwortlichen und klare Kommunikation an die Involvierten können einschneidende Veränderungen nicht gelingen.»*

**Roger Reinauer**, Leiter Tiefbauamt Basel-Stadt

Erst einmal stellte man sich auf Ebene Strategie, Struktur und Kultur die relevanten Fragen:

- Welche Vision, welche Ziele habe ich für die Organisation?
- Welche Prozesse und welche Strukturen benötige ich hierfür?
- Welche Mitarbeitenden möchte ich haben?
- Welche Unternehmenskultur benötige ich?

Der Prozess, der die Ausarbeitung einer Strategie, das Design der neuen Organisation und die Umsetzung der Reorganisation umfasste, zog sich über rund vier Jahre hin. «Das klingt nach viel Zeit, diese wurde aber benötigt. Denn der neue Spirit musste bis in die Basis durchdringen», so Roger Reinauer. Zunächst nämlich interessierten sich die Mitarbeitenden kaum für die Reorganisation: «Sie dachten, das betreffe sie nicht. Die da oben machen wieder irgendetwas», erinnert sich Reinauer. Erst als der zuständige Regie-

organisation mit im Boot waren, ging diese Umstellung relativ reibungslos über die Bühne», so Reinauer.

Die Reorganisation ist für Roger Reinauer eine Erfolgsgeschichte. Und der Erfolg basiert «auf einem stark strukturierten und in Teilschritte gegliederten Ansatz mit realistischen Zeitvorgaben». Für ihn ist klar, dass eine zielgerichtete Reorganisation ohne Strategie als Rückfallebene nicht durchführen lässt. «Denn es läuft immer anders als geplant.» Als Schlüsselfaktoren für das Gelingen sind für Reinauer Leadership und Kommunikation. «Reorganisationen sind Chefsache. Ohne Herzblut der Verantwortlichen und klare Kommunikation an die Involvierten können einschneidende Veränderungen nicht gelingen», sagt Reinauer.

### **Wohn- und Tourismusgemeinde**

Mit anderen Problemen hat man in St. Moritz zu kämpfen: Man lebt im Spannungsfeld zwischen dem Anspruch eine mondäne Tourismusgemeinde zu sein

und der Realität einer schrumpfenden ständigen Bevölkerung und sinkender Steuereinnahmen. «Der bekannte Name bringt nicht nur Vorteile, sondern auch hohe Ansprüche der Gäste mit sich», sagt Sigi Asprien, parteiloser vollamtlicher Gemeindepräsident des Oberengadiner Tourismuszentrums. Die Infrastruktur der gut 5000 Einwohner zählenden Gemeinde muss auf 25 000 Einwohner ausgelegt werden. Soviele Menschen tummeln sich jeweils in der Altjahreswoche in St. Moritz. «Eine Vielzahl von Themen beschäftigt die Einwohner», weiss Asprien: «Wir haben eine grosse Investitionsliste, aber nur wenig finanzielle Mittel zur Verfügung. Prioritätensetzung ist daher zwingend. Es mangelt an bezahlbarem Wohnraum, darum wandern die Jungen ins Unterland ab und das Dorfleben droht zu verarmen.»

Am 1. Januar 2011 nahm ein neu zusammengesetzter Gemeindevorstand mit Präsident Sigi Asprien die Arbeit auf. Da vier von fünf Mitglieder der Exekutive neu im Amt waren, wehte ein frischer Wind durchs Oberengadin. Die neue Exekutive beschloss, eine Ortsstrategie für St. Moritz zu erstellen. Der Prozess dauer-

te eineinhalb Jahre und wurde mit Hilfe externer Begleitung einer externen Beratungsfirma und unter Einbezug der Verwaltungsangestellten sowie der Bevölkerung durchgeführt. Ziel war es, die Ansprüche der Wohn- und der Tourismusgemeinde zusammenzuführen. Am Ende des Prozesses stand eine Strategielandkarte (siehe Grafik). Mit deren Hilfe kann die Strategie schnell und anschaulich erklärt werden. Der Nutzen der Ortsstrategie ist für Asprien gross: «Personelle und finanzielle Mittel können gezielter eingesetzt werden, die Entscheidungsprozesse sind transparent nachvollziehbar und das strategische Denken und Handeln in der Verwaltung wird gefördert.» Jede Entscheidung in Politik und Verwaltung wird heute unter Einbezug der Strategie gefällt und umgesetzt. Jede Vorlage, die vom Volk kommt, wird im Abstimmungsbüchlein anhand der Strategie eingeordnet und erklärt. «So können wir den Stimmbürgern unsere Anliegen logisch und transparent näherbringen», so Asprien. Etwas wurde wegen den knappen Finanzen eine Schulhausrenovation zugunsten des Ausbaus einer Talabfahrt für die Wintersportler zurückgestellt. Es käme auch vor, dass ein Bürger sein Anliegen

mit Argumenten aus der Strategie untermauert vorträgt. «Das macht direkte Gespräche sehr fruchtbar», sagt Asprien. Summa summarum ist der Gemeindepräsident sehr glücklich mit der Strategie. «Sorgen macht mir mehr die Rechtsunsicherheit, die mit der Zweitwohnungsinitiative und anderen Volksentscheiden Einzug gehalten hat.» So muss die Strategie immer wieder den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Immerhin darf sich Asprien nach der Abstimmung vom 30. November über die Beibehaltung der Pauschalsteuer freuen: Laut seinen Ausführungen stammt ein Drittel der Steuereinnahmen in St. Moritz von nach Aufwand besteuerten Ausländern.

Die drei am Luzerner Management Forum vorgestellten kommunalen Beispiele zeigen, dass eine gute Strategie das Handeln von Gemeinden transparenter, sicherer und berechenbarer machen kann. Entscheidungsprozesse werden nicht mehr aus dem Bauch heraus angestossen, sondern sind Teil einer übergeordneten, ganzheitlicheren Betrachtungsweise. Ein Gewinn für Bürger, Politiker und Verwaltungsangestellte. ■

Eine Strategie für St. Moritz: Die Landkarte illustriert übersichtlich, wohin der Weg für die Gemeinde gehen soll.

Bild: Zvg

