

Evaluation der Führungsorganisation der Stadt Langenthal

**Bericht zuhanden des Gemeinderates der
Stadt Langenthal**

Adrian Ritz
Fabian Amschwand

kpm

center for
public management
university of bern

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Adrian Ritz
Fabian Amschwand

**Evaluation der Führungsorganisation
der Stadt Langenthal**

Bericht zuhanden des Gemeinderates der
Stadt Langenthal

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Rudolf Blankart
Prof. Dr. Claus Jacobs
Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Doina Radulescu
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Adrian Ritz
Fabian Amschwand

Evaluation der Führungsorganisation der Stadt Langenthal

Bericht zuhanden des Gemeinderates der Stadt
Langenthal

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. Adrian Ritz ist geschäftsführender Direktor des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern und Professor für Public Management an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern.

Dr. iur. Fabian Amschwand ist seit 2020 Partner der Astia SA. Davor war er Generalsekretär an der Universität Freiburg.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Evaluation der Führungsorganisation der Stadt Langenthal – Bericht zuhanden des Gemeinderats der Stadt Langenthal

Ritz Adrian ; Amschwand Fabian

Bern 2024

ISBN 978-3-906798-69-1

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2021 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	VII
1 UMSCHREIBUNG DES MANDATS	9
1.1 Ausgangslage und Rahmenvorgaben	9
1.2 Auftrag, Inhalt und Methodik	9
2 DAS FÜHRUNGSMODELL IM ÜBERBLICK	13
3 ORGANISATIONSANALYSE	20
3.1 Einleitende Bemerkungen	20
3.1.1 Ziel, Grundlagen und Vorgehen	20
3.1.2 Ablauf der Evaluation	21
3.2 Ergebnisse	22
3.2.1 Wirksamkeit	22
3.2.2 Zuständigkeiten	28
3.2.3 Effizienz	32
4 SWOT – ANALYSE	36
4.1 Stärken	36
4.2 Schwächen	37
4.3 Chancen	39
4.4 Risiken	41
5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSOPTIONEN	43
5.1 Allgemeine Stossrichtung	43
5.2 Empfehlungen zur Entwicklung der Führungsorganisation	47
5.2.1 Förderung der strategisch-politischen Rolle des Gemeinderats..	47
5.2.2 Entwicklung der Zuständigkeitsordnung	50
5.2.3 Entwicklung der Führungsinstrumente	54
5.2.4 Vorbereitung der Amtsübergabe des Stadtschreibers	55
5.3 Empfehlungen zum Profil der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers	56
5.3.1 Ausrichtung der Stelle	57
5.3.2 Qualifikationserfordernisse	57
5.3.3 Erfahrungshintergrund	58
5.3.4 Kompetenzen	59
ANHANG 1: ORGANIGRAMM	61
ANHANG 2: INTERVIEWLEITFADEN	62
ANHANG 3: WIRKSAMKEITS- UND EFFIZIENZKRITERIEN	68

VORWORT

Eine Organisationsanalyse ist ein systematischer Prozess zur Erfassung, Beschreibung und Beurteilung von Merkmalen einer Organisation, die für das effiziente und effektive Funktionieren einer Organisation wichtig sind. Die Ursachen für Organisationsanalysen sind vielfältig, immer geht es aber darum, Informationen bereit zu stellen, um zukünftige Entscheidungen begründen zu können. Im vorliegenden Fall der Stadt Langenthal haben sich die verantwortlichen Gremien dazu entschlossen, die 2017 neu eingeführte Führungsorganisation anhand einer Organisationsanalyse extern evaluieren zu lassen, um mittelfristig anstehende Führungs- und Organisationsentscheide bestmöglich vorbereiten zu können. Um an die notwendigen Informationen zu kommen, erfordern Organisationsanalysen eine Vielzahl von Gesprächen mit den beteiligten und allenfalls auch von künftigen Organisationsentscheidungen betroffenen Akteuren.

Die Verfasser der vorliegenden Studie verdanken in diesem Zusammenhang die Offenheit und eingesetzte Zeit der Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen der Stadt Langenthal. Nur so konnten aussagekräftige Ergebnisse und Empfehlungen generiert werden. Zusätzlich gilt es die administrativen Vorarbeiten und Unterstützung zur Organisationsanalyse durch die Stadtkanzlei zu verdanken. Sie ermöglichten ein effizientes Einarbeiten in die Spezifika der Langenthaler Stadtverwaltung und ein bestmögliches Vorbereiten der Gespräche und Analysen.

Im Januar 2022

Adrian Ritz und Fabian Amschwand

1 UMSCHREIBUNG DES MANDATS

1.1 Ausgangslage und Rahmenvorgaben

Die Verwaltung der Stadt Langenthal (Stadtverwaltung) wurde bis Ende 2016 von Gesetzes wegen durch den jeweils gewählten Stadtpräsidenten geführt. Ihm und dem Gemeinderat stand der Stadtschreiber mit den dazugehörenden Diensten als Stabsstelle zur Verfügung. Seit dem Jahr 2000 entwickelte sich die Führungsstruktur im Laufe der Zeit immer weiter von diesen reglementarischen Grundlagen weg, generell in Richtung einer Trennung zwischen der politischen Führung unter Leitung des Stadtpräsidenten (Stadtpräsidium) und einer operativen (administrativen, personellen und prozessbezogenen) Führung unter der Leitung des Stadtschreibers. Ab dem Jahr 2010 testete der Gemeinderat zusammen mit dem Stadtschreiber verschiedene Ausprägungen dieser neuen Führungsstruktur. Nach Abschluss dieser Versuchsphase wurde die neue Führungsstruktur per 2017 in der Stadtverfassung und den Reglementen der Stadtverwaltung, insbesondere dem Reglement vom 20. November 2000 über die Organisation der Stadtverwaltung (nachstehend: Organisationsreglement, OrgR), verankert. Seit 2017 führt der Stadtpräsident den Gemeinderat und ist (zusammen mit den nebenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern) für die fachlich-politische Führung der verschiedenen Ressorts verantwortlich, während der Stadtschreiber die Stadtverwaltung administrativ und personell leitet (operative Verwaltungsleitung) und gleichzeitig als Sekretär des Gemeinderates amtiert.

Auf Initiative des Stadtpräsidenten und des Stadtschreibers und in Berücksichtigung einer Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) erachtet es der Gemeinderat als angezeigt, die eingeführte Führungsorganisation einer eingehenden, unabhängigen Evaluation zu unterziehen. Diese Evaluation steht im Zusammenhang mit der spätestens 2026 anstehenden Pensionierung des langjährig tätigen Stadtschreibers und den damit verbundenen Vorkehrungen des Gemeinderates betreffend die Organisation der Nachfolgeplanung.

1.2 Auftrag, Inhalt und Methodik

Die Stadt Langenthal erteilt den Auftrag die derzeitige Führungsorganisation der Stadt Langenthal zu evaluieren. Die Evaluationsergebnisse sollen dem Gemeinderat als Entscheidungsgrundlage für die allfällige Weiterentwicklung und Anpassung der Führungsorganisation sowie – darauf gestützt – für die Festlegung

des Profils der Nachfolge des amtierenden Stadtschreibers dienen. Der Auftrag umfasst insbesondere:

- Die Überprüfung der derzeitigen Führungsorganisation mit Blick auf deren Eignung für eine effektive und effiziente Führung der Stadtverwaltung durch die obersten Leitungsorgane und auf deren Zukunftstauglichkeit. Auf Basis der theoretischen Grundlagen soll das Schwergewicht der formativ ausgerichteten Evaluation in Berücksichtigung der konkreten Rahmenbedingungen und Gegebenheiten auf die tatsächliche Eignung der derzeitigen Führungsorganisation gelegt werden. Mit anderen Worten richtet sich der Fokus der Evaluation darauf, wie das bestehende Modell «gelebt» wird.
- Das Aufzeigen von Optimierungspotenzialen sowie die Formulierung von konkreten Handlungsempfehlungen mit Blick auf die Weiterentwicklung bzw. zukünftige Gestaltung der Führungsorganisation an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung; dies namentlich unter besonderer Berücksichtigung der mittelfristig anstehenden Pensionierung des langjährigen Stadtschreibers.

Untersucht werden sollen insbesondere folgende Themenkreise und Fragestellungen:

- Wirksamkeit der gegenwärtigen Führungsorganisation:
 - Eignet sich die Führungsorganisation qualitativ, hochstehende Leistungen, eine sachgerechte Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben sowie die zielorientierte Umsetzung der jeweiligen politischen Vorgaben zu gewährleisten?
- Effizienz des derzeitigen Führungsmodells:
 - Ermöglicht die Führungsorganisation eine zeitgerechte Aufgabenerfüllung?
 - Ist das Verhältnis der eingesetzten Personalmittel zu den erbrachten Leistungen stimmig?
- Optimale Zuständigkeiten in der Führungsorganisation:

-
- Wird die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen den Schlüsselpersonen bzw. -funktionen in der gelebten Praxis als stimmig beurteilt?
 - Stimmt die Wahrnehmung der Zuständigkeiten mit den reglementarischen Grundlagen überein?
 - Sind Schnittstellen und Koordinationsaufwand zwischen den Schlüsselfunktionen angemessen oder resultieren so genannte «Flaschenhals-Effekte»?
- Stärken-/Schwächen-Analyse und Entwicklungsoptionen:
- Welches sind die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der gegenwärtigen Führungsorganisation?
 - Welche konkreten Entwicklungsoptionen zur Führungsorganisation lassen sich vor dem Hintergrund der Analyse ableiten?
 - Welches sind die Folgerungen betreffend die Nachfolgeregelung des Stadtschreibers, insbesondere betreffend die Funktion und Profil der neuen Stadtschreiberin / des neuen Stadtschreibers?

Die Untersuchung konzentriert sich auf das Zusammenwirken des Stadtpräsidenten sowie der übrigen Mitglieder des Gemeinderats mit dem Stadtschreiber sowie den Amtsvorsteherinnen und -vorstehern. Nicht Gegenstand des Mandats ist insbesondere die Prüfung der weiteren Führungsgrundsätze und Organisationsstruktur der Stadtverwaltung.

Als Ergebnis der Untersuchung erwartet die Auftraggeberin einen Schlussbericht, welcher neben einer ausführlichen Darstellung der Untersuchungsergebnisse auch konkrete Handlungsempfehlungen beinhaltet. Diese sollen den Schlüsselpersonen im Rahmen einer Schlusspräsentation vorgestellt werden.

Die Auftraggeberin erwähnte im Rahmen des Vorgesprächs explizit ihren Willen zu einem engen Einbezug der wichtigen Akteure. Besonders zu achten sei in diesem Zusammenhang auf eine praxisnahe, sachorientierte, nicht personenbezogene, unabhängige und ergebnisoffene Herangehensweise.

Die Evaluation baut auf einer empirischen Vorgehensweise mittels Dokumentenanalyse, Einzelinterviews und eines Gruppengesprächs auf (qualitative Methodik). Die Analyse der durch die Auftraggeberin zur Verfügung gestellten Dokumente bildete den Ausgangspunkt. Zu diesem Zweck wurde am 27. November 2020 ein exploratives Gespräch mit dem Stadtpräsidenten und dem Stadtschreiber geführt. Die Auswertung der Dokumente und Grundlagen erfolgt entlang der Fragestellungen der Evaluation. Zudem wurden die verfügbaren Informationen dazu genutzt, den Interviewleitfaden zu konzipieren (vgl. Anhang 2). Die zwischen dem 26. Januar und 3. Februar 2021 per Videokonferenz durchgeführten sechzehn *Einzelinterviews* dienten der vertieften Analyse des Untersuchungsgegenstands. Neben der Reflexion und Beurteilung der verschiedenen Aktivitäten ging es bei den Einzelinterviews darum, zu verstehen, wie das Führungsmodell in der Praxis «gelebt» wird, sowie darum, die Sichtweise der Akteure zu Alternativen und Verbesserungspotenzialen kennen zu lernen. Die Gespräche wurde mit dem Stadtpräsidenten, den übrigen sechs Gemeinderatsmitgliedern, dem Stadtschreiber, der stellvertretenden Stadtschreiberin, den fünf Amtsvorsteherinnen und -vorstehern, dem Leiter der zentralen Dienste sowie dem bis 30.9.2020 langjährig amtierenden ehemaligen Gemeinderat Pierre Masson geführt. Basierend auf der Dokumentenanalyse und den Gesprächsergebnissen wurde ein erster Berichtsentwurf verfasst. Dieser wurde am 9. April 2021 mit Blick auf die Prüfung der sachlichen Richtigkeit und Vollständigkeit mit dem Stadtpräsidenten und dem Stadtpräsidenten vorbesprochen. Die im zweiten Berichtsentwurf dargelegten Ergebnisse der Evaluation und die formulierten Handlungsempfehlungen wurden am 4. Juni 2021 im Rahmen eines Gruppengesprächs mit den Gemeindeschreibern der Gemeinden Belp, Burgdorf und Worb im Beisein des Stadtpräsidenten und des Stadtschreibers reflektiert. Ziele des Gesprächs waren der Einbezug externer Sichtweisen in die Evaluation, die Reflexion der formulierten Empfehlungen mit der Praxis sowie – nicht zuletzt auch mit Blick auf die spätere Umsetzung – die Gewinnung von Inputs.

2 DAS FÜHRUNGSMODELL IM ÜBERBLICK

Te Der Gemeinderat der rund 16'100 Einwohnerinnen und Einwohner zählenden Stadt Langenthal setzt sich aus einer vollamtlich tätigen Stadtpräsidentin oder einem vollamtlich tätigen Stadtpräsidenten sowie aus sechs nebenamtlichen Gemeinderätinnen oder Gemeinderäten zusammen. Die rund 220 Mitarbeitende zählende Stadtverwaltung wird administrativ durch die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber geleitet und gliedert sich in fünf Ämter. Weitere Verwaltungseinheiten sind insbesondere die zentralen Dienste, welchem auch der zentrale Rechtsdienst zugeordnet ist, und der Personaldienst (vgl. Anhang 1). Während der derzeitige Stadtschreiber rund dreissig Jahre im Amt ist, sind der Grossteil der Gemeinderäte, einschliesslich des Stadtpräsidenten, seit Beginn 2017 oder später in ihrer aktuellen Funktion tätig. Anders als der Stadtpräsident, welcher bereits seit 2009 Mitglied des Gemeinderats ist, kennen die übrigen Mitglieder die vor 2017 geltende und gelebte Führungsorganisation somit meist nicht aus eigener Erfahrung.

Verfassungsordnung

Mit der Teilrevision der Stadtverfassung¹ von 2015 hat die Stadt Langenthal per 1. Januar 2017 eine Führungsorganisation festgelegt, welche die Entflechtung von Politik und Verwaltung bei Erhalt des Primats der Politik anstrebt². Die Stadtverfassung regelt die Grundzüge der Führungsorganisation wie folgt:

Der Gemeinderat trägt als oberste Vollzugs-, Planungs-, Verwaltungs- und Polizeibehörde³ die Verantwortung für den Aufbau und die Durchführung einer umfassenden und koordinierten Verwaltungstätigkeit in allen Bereichen der Stadtverwaltung⁴ und übt die Aufsicht über diese aus⁵. Dabei überträgt die Verfassung die Aufsicht über die Führung der Stadtverwaltung der Stadtpräsidentin oder dem

¹ Sämtliche Erlasse der Stadt sind in der [Erlässammlung](#) der Stadt publiziert.

² Vgl. dazu im Einzelnen die Botschaft vom 4. Mai 2015 zur Teilrevision der Stadtverfassung (Nachstehend: Botschaft Teilrevision Stadtverfassung), S. 6, 18 und 20.

³ Art. 66 Abs. 1 Stadtverfassung.

⁴ Art. 67 Abs. 3 Stadtverfassung.

⁵ Art. 67 Abs. 1 Stadtverfassung.

Stadtpräsidenten.⁶ Jedes Mitglied des Gemeinderats einschliesslich der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten betreut ein ihm oder ihr zugewiesenes Fachressort (Ressortsystem), trägt dafür unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Gesamtgemeinderats die politische Verantwortung und sorgt dafür, dass die Geschäfte an den Gemeinderat nach ihren Vorgaben vorbereitet werden.⁷ Auf Ebene des Gemeinderats koordiniert die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident dessen Tätigkeit und leitet die Ratssitzungen.⁸ Während also die Verfassung im Ergebnis die politisch-fachliche Führung dem Gemeinderat und seinen Mitgliedern zuweist, überträgt sie die administrative Führung der Stadtverwaltung explizit der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber⁹, welche oder welcher direkt der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten unterstellt ist¹⁰ und zudem das Sekretariat des Gemeinderats besorgt¹¹. Entsprechend wird – unter Hinweis auf die seit Jahren politischere Ausrichtung des Stadtpräsidiums¹² – namentlich das Personal nicht mehr durch den Stadtpräsidenten, sondern durch den Stadtschreiber geführt.

Rollenzuweisung

Mit Beschluss vom 27. März 2017 hat der Stadtrat in Ausübung der ihm durch die Stadtverfassung übertragenen Kompetenzen¹³ die durch die Verfassungsordnung festgelegten Grundzüge der Führungsorganisation in Art. 22 bis 30 des Organisationsreglements präzisiert. Im Ergebnis unterscheidet die Rechtsordnung im Rahmen seiner Zuständigkeitsordnung folgende Rollen:

- Der Gemeinderat ist oberste Vollzugs-, Planungs-, Verwaltungs- und Polizeibehörde. Er ist verantwortlich für die strategisch-politische Führung der Gemeinde.

⁶ Art. 87 Abs. 2 Stadtverfassung, 1. Satz.

⁷ Art. 64 Abs. 1 bis 3 Stadtverfassung.

⁸ Art. 87 Abs. 1 Stadtverfassung.

⁹ Art. 90 Abs. 4 Stadtverfassung.

¹⁰ Art. 87 Abs. 2 Stadtverfassung, 2. Satz.

¹¹ Art. 75 Abs. 3 Stadtverfassung.

¹² In diesem Sinne: Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung, S.6f. und S. 20.

¹³ Art. 90 Abs. 5 Stadtverfassung.

-
- Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident ist Vorsitzende oder Vorsitzender des Gemeinderats, koordiniert dessen Tätigkeit und leitet die Sitzungen. Sie oder er führt das ihm zugewiesene Ressort (Bau- und Planungswesen) sowie von Amtes wegen das Präsidialressort (Regionale Zusammenarbeit, Stadtmarketing, Tourismus). Des Weiteren beaufsichtigt sie oder er im Auftrag des Gemeinderats die Stadtverwaltung, wobei die Rechtsordnung keine Einzelheiten regelt und der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten damit einen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumt.
 - Die Mitglieder des Gemeinderats führen ihr Ressort fachlich-politisch; dies mit Blick auf eine strategische Planung und Steuerung der Ressorts auf längere Sicht. Sie haben gegenüber den Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher ein fachliches Weisungsrecht.¹⁴
 - Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber leitet die Stadtverwaltung sowohl administrativ wie auch personell und unterstützt die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten in ihren oder seinen Aufgaben. In der Funktion als Verwaltungsleiterin oder Verwaltungsleiter organisiert und koordiniert sie oder er die Verwaltungstätigkeit innerhalb der Stadtverwaltung.¹⁵ In ihrer oder seiner Funktion als Sekretär/in des Gemeinderats verfügt die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber über ein Antragsrecht in rechtlichen, organisatorischen und administrativen Belangen, berät und unterstützt den Gemeinderat in vielfältiger Weise, koordiniert die Geschäfte zwischen Gemeinderat und Verwaltung und ist Informationsbeauftragte/r.¹⁶
 - Die Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher setzen die Vorgaben des Gemeinderats und der Ressortverantwortlichen um und stellen diesen die notwendigen fachlichen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen bereit. Sie lei-

¹⁴ Art. 15 Abs. 1 OrgR.

¹⁵ Siehe im Einzelnen Art. 28b Abs. 3 OrgR.

¹⁶ Siehe im Einzelnen Art. 28b Abs. 4 OrgR.

ten, organisieren und entwickeln ihr mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattetes¹⁷ Amt in personeller, fachlicher, infrastruktureller und finanzverantwortlicher Hinsicht.¹⁸ Sie sind fachlich den Ressortvorsteherinnen und Ressortvorsteher, administrativ und personell der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber unterstellt.¹⁹

- Das durch die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber geleitete Gremium der Verwaltungsleitung plant und koordiniert ämterübergreifende Geschäfte und Fragestellungen, berät wichtige Geschäfte und verabschiedet Vorlagen, die den Ablauf der Verwaltungstätigkeit sowie Themen der personellen und administrativen Führung der Stadtverwaltung betreffen. Sie setzt sich aus der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber (Vorsitz), den Amtsvorsteherinnen und Amtsvorstehern sowie der stellvertretenden Stadtschreiberin oder dem stellvertretenden Stadtschreiber zusammen.²⁰ Zusätzlich Einsitz nehmen der Vorsteher der zentralen Dienste sowie – themenbezogen – die Leiterin des Personaldienstes.

Zentrale Merkmale der Führungsorganisation

Zusammenfassend können folgende zentrale Merkmale der Führungsorganisation der Stadt Langenthal hervorgehoben werden:

- Die einzelnen Gemeinderatsmitglieder behalten die inhaltliche Führung der Ressorts auf der politisch-strategischen Ebene bei sich, delegieren aber die administrative und personelle Führung der Verwaltung an die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber (Entflechtung von Politik und Verwaltung).
- Die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident übt die dem Gemeinderat übertragene Verantwortung für die Durchführung einer umfassenden und koordinierten Verwaltungstätigkeit²¹ überwiegend über die ihr oder ihm vom Gemeinderat übertragene Aufsicht und über die Führung des oder der ihm di-

¹⁷ Siehe im Einzelnen Art. 27 OrgR.

¹⁸ Siehe im Einzelnen Art. 30 OrgR.

¹⁹ Art. 29 Abs. 2 OrgR.

²⁰ Siehe im Einzelnen Art. 28a OrgR.

²¹ Art. 67 Abs. 2 Stadtverfassung.

rektunterstellten Stadtschreiberin oder Stadtschreibers aus. Sie oder er konzentriert sich auf die Aufgaben als Vorsitzende oder Vorsitzender des Gemeinderats und auf die fachlich-politische Leitung des eigenen Ressorts (einschliesslich des Präsidialressorts).

- Bedingt durch die Doppelrolle von Verwaltungsleiter/in (einschliesslich der Funktion des Vorsitzes des Gremiums der Verwaltungsleitung) und Gemeinderatssekretär/in sind der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber eine Fülle von Zuständigkeiten übertragen. Sie oder er ist im Ergebnis die zentrale Drehscheibe mit Blick auf das gute Funktionieren des Führungsmodells. Eine erste, kurze Analyse der Webseiten der grösseren Gemeinden des Kantons Bern lässt vermuten, dass diese Kumulation von Zuständigkeiten im Kanton Bern für eine Gemeinde dieser Grössenordnung einmalig ist. Das damit einhergehende grosse Volumen und die Breite bzw. Vielfalt der Aufgaben gehen mit einer aussergewöhnlich hohen Arbeits- und Verantwortungslast des Stadtschreibers einher.
- Mit dem verwaltungsinternen Kollegialorgan der Verwaltungsleitung öffnet die Rechtsordnung eine nicht näher geregelte Schnittstelle insbesondere zu den Zuständigkeiten der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers. Mit diesem Gremium sollen nach dem Willen des Verfassungsgebers die «Amtsvorstehenden (...) in die Verantwortung verwaltungsübergreifender Fragestellungen eingebettet [werden]», dies mit Blick auf eine gewisse diesbezügliche Entlastung der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers.²² Aufgrund der Materialien zur Teilrevision des Organisationsreglements ist davon auszugehen, dass die in Art. 28b Abs. 1, Lemma 4, festgehaltenen Entscheidungskompetenzen die administrative und personelle Gesamtverantwortung der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers nicht beschränken, dem Gremium in der gelebten Praxis deshalb beratender bzw. unterstützender Charakter zukommt.²³

²² Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung, S. 22.

²³ Siehe die Beratung und Beschlussfassung der gemeinderätlichen Anträge für die 2. Lesung vom 23.02.2017, S. 4 (Begründung des Antrags auf Streichung der Antragspflicht der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers an die Verwaltungsleitung; Art. 28b Abs. 3, 2. Satz) und das Protokoll der 2. Sitzung des Stadtrats vom 27. März 2017, in welcher dieser dem Antrag des Gemeinderats zustimmt; dies nachdem er einen diesbezüglichen Antrag in der ersten Lesung vom 28.11.2016 noch abgelehnt hatte. Auch

- Die Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher sind innerhalb ihres Amtes mit umfassenden Führungskompetenzen ausgestattet. Sie sind mindestens doppelt unterstellt: Fachlich-politisch dem oder den für den Aufgabenbereich des Amtes zuständigen Ressortvorsehenden und administrativ-personell der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber. Gleichzeitig sind sie als Mitglieder der Verwaltungsleitung in die Verantwortung für die Führung der Gesamtverwaltung eingebunden. Im Ergebnis sind die Amtsvorstehenden damit in eine komplexe, durch zahlreiche Schnittstellen geprägte Hierarchiestruktur eingebettet.

Organisationstheoretische Einordnung

Organisationstheoretisch lässt sich die Vielfalt möglicher Gemeindeführungsmodelle auf die vier folgenden Grundtypen reduzieren.²⁴

«Im **operativen Modell** (Ressortsystem mit Linienverantwortung bei den Gemeinderatsmitgliedern) führen die Gemeinderatsmitglieder ihre Ressorts politisch wie auch in der Linie (fachlich-operativ und personell). Zusätzlich übernehmen sie in ihren Ressorts mehr oder weniger umfangreiche administrativ-vollziehende Aufgaben. Im Gemeinderat werden zahlreiche operative Geschäfte behandelt.

Die folgenden drei Modelle sind dadurch gekennzeichnet, dass der Gemeinderat die fachliche und personelle Führung bzw. das Tagesgeschäft delegiert, sei es an ein delegiertes Gemeinderatsmitglied (in der Regel den Gemeindeammann), an eine Geschäftsleitung oder an eine Verwaltungsleiterin oder einen Verwaltungsleiter.

Im **Delegierten-Modell** (Ressortsystem mit delegiertem Gemeinderatsmitglied als Verwaltungsleiterin bzw. Verwaltungsleiter) sind die einzelnen Gemeinderatsmitglieder lediglich für die politische Führung ihres Ressorts verantwortlich. Die Gemeindeverwaltung wird durch ein Gemeinderatsmitglied, also durch eine politisch gewählte Person geleitet. Dies im Gegensatz zum Verwaltungsleiter-Modell,

die Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung erwähnt auf S. 22 explizit den Unterstützungscharakter.

²⁴ Dies in Anlehnung an die Publikation "Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern – Handlungsempfehlungen" (Paus Bürkler, Alex Lötscher; Luzern 2014) und an ein Gutachten von Prof. Dr. Reto Steiner (Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern).

in welchem die Verwaltung durch eine angestellte Geschäftsführerin oder einen Geschäftsführer geführt wird.

Im **Geschäftsleitungs-Modell** (Ressortsystem mit operativer Geschäftsleitung durch Verwaltungskader) wird die politische Führung der Ressorts ebenfalls durch die einzelnen Gemeinderatsmitglieder wahrgenommen. Die Führung der Verwaltung in der Linie (fachlich-operativ und personell) wird durch eine Geschäftsleitung sichergestellt, welche sich aus Kadermitgliedern der Verwaltung (z. B. Gemeindeschreiberin oder Gemeindeschreiber, Leitende Finanzen und Bauverwaltung) und allenfalls dem Gemeindeammann zusammensetzt.

Beim **Verwaltungsleiter-Modell** (Ressortsystem mit Verwaltungsleiterin bzw. Verwaltungsleiter oder sog. CEO-Modell) führt eine angestellte Geschäftsführerin bzw. ein angestellter Geschäftsführer die Gemeindeverwaltung in der Linie.»

25

Die Führungsorganisation der Stadt Langenthal lässt sich am Ehesten dem Verwaltungsleiter-Modell zuordnen.²⁶ Dies insbesondere auch aufgrund der der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber übertragenen Personalführungsverantwortung. Mit der Konstituierung des Gremiums der Verwaltungsleitung übernahm der Stadtrat aber auch gewisse Elemente des Geschäftsleitungsmodells, was im Ergebnis zu einer Mischform führt.²⁷ Die diesbezügliche Anpassung erfolgte in Berücksichtigung «der Eigenheiten der Stadtverwaltung und (...) [der] in der Vernehmlassung geäußerten Bedenken betreffend mögliche Konzentrationen von Einflussmöglichkeiten des/der Stadtschreiber/in».²⁸

²⁵ Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres & Gemeindeammännerversammlung des Kantons Aargau: Organisation der Gemeindeverwaltung – Mögliche Führungsmodelle – Leitfaden, 1. September 2016, S.5.

²⁶ Die Materialien zur Teilrevision der Stadtverfassung bezeichnen das Modell als «Geschäftsführungsmodell».

²⁷ Die Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung spricht in diesem Zusammenhang von einem «kombinierten Führungsmodell (administrative Leitung beim Stadtschreiber, Verwaltungsleitung als Gremium für verwaltungsübergreifende Zuständigkeiten)» (S. 22).

²⁸ Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung, S. 22.

3 ORGANISATIONSANALYSE

3.1 Einleitende Bemerkungen

3.1.1 Ziel, Grundlagen und Vorgehen

Im vorliegenden Kapitel wird die Führungsorganisation entlang der formulierten Fragestellungen praxisbezogen nach deren Wirksamkeit, deren Effizienz und deren Zuständigkeitsordnung analysiert. Grundlage der Analyse bilden die zur Verfügung stehenden Dokumente, insbesondere die Stadtverfassung und das Organisationsreglement sowie die diesbezüglichen Materialien und die Ergebnisse der mit den Schlüsselpersonen geführten, zusammenfassend protokollierten Interviews. Letztere wurden semistrukturiert entlang eines Interviewleitfadens geführt (vgl. Anhang 2). Nebst der Reflexion und ersten Beurteilung der verschiedenen Aktivitäten ging es darum, die Sichtweise der Schlüsselpersonen zu Alternativen und Verbesserungspotenzialen kennen zu lernen. Zwecks Sicherung des Praxisbezugs wurden die Gesprächspartnerinnen und -partner im Voraus gebeten, sich konkrete Fallbeispiele zu überlegen, anhand derer im Gespräch die Umsetzung der Führungsorganisation erläutert werden konnte.

Die Fragestellungen nach der Wirksamkeit und der Effizienz der Führungsorganisation sowie nach der Adäquanz der Zuständigkeitsordnung betrifft neben der Struktur- und Ablauforganisation namentlich auch kulturelle Aspekte, verstanden als Gesamtheit gemeinsamer Denk- und Verhaltensmuster sowie geteilter Wertehaltungen. Zur Unterstützung und Gewährleistung einer möglichst vollständigen, praxisorientierten Annäherung wurde der in Anhang 3 beschriebene Kriterienkatalog entwickelt. Organisationstheoretische Grundlage bildet das von Thom/Wenger (S. 141 ff.) entwickelte Effizienzkonzept²⁹. Der Fokus liegt einerseits auf verwaltungstechnischen Kriterien (Zielorientierung, Führbarkeit, Schnelligkeit und Qualität des Prozesses) und flexibilitätsorientierten Kriterien (Handlungs- und Anpassungsfähigkeit des Systems). Zusätzlich wird die Führungsorganisation auf die Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit, die soziale Effizienz und auf die individuelle Lernfähigkeit hin untersucht.

²⁹ Thom, Norbert / Wenger, Andreas: Die optimale Organisationsform – Grundlagen und Handlungsanleitung, Wiesbaden, 2010.

3.1.2 Ablauf der Evaluation

Die Evaluation konnte gemäss dem in der Offerte beschriebenen Vorgehen und unter Einhaltung des Zeitplanes durchgeführt werden. Die Zusammenarbeit mit der Auftraggeberin, vertreten durch die von der Evaluation direkt betroffenen Stadtpräsidenten und Stadtschreiber, verlief in einer angenehmen und konstruktiven Atmosphäre. Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit der Evaluation waren zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt.

Als Dokumente standen den Auftragnehmern in erster Linie die Rechtserlasse und die dazugehörigen Materialien zur Verfügung. Ergebnisse vorangegangener interner oder externer Evaluationen existieren nach derzeitigem Wissensstand nicht. In Ergänzung zu den Ergebnissen dieser Evaluation könnte für die Auftraggeberin allenfalls die 2019 von der Mandatum Verwaltungsmanagement GmbH erstellte Analyse zum Stadtbauamt dienen, in welcher auch Hinweise zur ämterübergreifenden Zusammenarbeit formuliert wurden. Sämtliche der sechzehn zwischen dem 26. Januar und 3. Februar 2021 durchgeführten Interviewgespräche verliefen in einer offenen und konstruktiv-kritischen Atmosphäre. Nebst den im Laufe der Gespräche gewonnenen Informationen trugen namentlich auch die selbstkritische Haltung aller Gesprächspartnerinnen und -partner sowie die formulierten Verbesserungsvorschläge wesentlich zur Ergebnisdichte der vorliegenden Evaluation bei. Als nützlich erwies sich die Erläuterung zahlreicher Fragestellungen anhand konkreter Beispiele.

Die Evaluation beschränkt sich auf die Analyse der Führungsorganisation im engeren Sinne und damit auf die Funktionsweise und das Zusammenspiel von Gemeinderat, Stadtschreiber und Verwaltungskader. Auftragsgemäss nicht untersucht wurde die Verwaltungsorganisation, wenngleich einzelne Elemente wie etwa die derzeitigen und zukünftigen Rollen der Fachbereichsleiter oder die Kompetenzen der dezentralen Stabs- und Rechtsdienste und der Personalleiterin einen direkten Einfluss auf Entwicklung und Umsetzung der zukünftigen Organisation haben können. Nur am Rande untersucht wurden des Weiteren Rolle und Funktionsweise der vorberatenden Kommissionen. Nicht näher betrachtet wurden die Schnittstellen zu Stadtrat und Geschäftsprüfungskommission. Punktueller diesbezügliche Hinweise sind jedoch in die Evaluation eingeflossen, benötigen aber bei Bedarf noch einer vertieften Betrachtung. Nicht untersucht wurde schliesslich die

Abwicklung einzelner Dossier, auch wenn solche im Rahmen der Interviews als Beispiele genannt wurden.

3.2 Ergebnisse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Organisationsanalyse entlang der drei Fragestellungen nach der Wirksamkeit der Führungsorganisation, der Adäquanz von deren Zuständigkeitsordnung und deren Effizienz dargestellt. Dabei lassen sich gewisse thematische Überschneidungen zwischen den drei Fragestellungen nicht vermeiden.

3.2.1 Wirksamkeit

In diesem Abschnitt wird die Führungsorganisation auf ihre Eignung untersucht, qualitativ hochstehende Leistungen, eine sachgerechte Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben sowie die zielorientierte Umsetzung der jeweiligen politischen Vorgaben zu gewährleisten. Im Zentrum der Betrachtung stehen in diesem Zusammenhang die Gewährleistung des Primats der Politik, die der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber im Gemeinderat zukommende Unterstützungs- und Beratungsfunktion, die Trennung zwischen der politisch-inhaltlichen Verantwortung der Ressortvorstehenden und der operativen Vollzugsverantwortung der Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher, das Milizsystem sowie die Ausübung der Aufsicht über die Führung der Stadtverwaltung.

Primat der Politik

Die Verankerung des Primats der Politik mittels Zuweisung des politischen Gestaltungsrechts an die Ressortvorstehenden ist ein zentrales Element der in der Stadtverfassung verankerten Führungsorganisation.³⁰ Der Vorrang der Politik ist im Bewusstsein sämtlicher Schlüsselpersonen fest verankert und die Ressortvorstehenden sind sich ihrer politisch-inhaltlichen Verantwortung und des diesbezüglich bestehenden Weisungsrechts bewusst. Letzteres wird in aller Regel diskursiv genutzt. Entscheidungen des Ressortvorstehenden werden von der Verwaltung akzeptiert und gelebt; dies auch bei Uneinigkeiten in Sachfragen. Ungeachtet der Tatsache, dass viele Dossiers von «aussen» initiiert werden (insb. seitens des

³⁰ Siehe etwa die Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung, S. 18.

Stadtrates und des Kantons), bejahen die Gemeinderätinnen und -räte im Grundsatz die Möglichkeit der politischen Steuerung von Geschäften innerhalb ihres Ressorts. Wie stark die einzelnen Gemeinderatsmitglieder tatsächlich Einfluss nehmen, hängt weniger vom Zusammenspiel zwischen ihnen und der Verwaltung ab. Bestimmend sind vielmehr der im entsprechenden Ressort bestehende Spielraum (so ist etwa das Sozialamt schwergewichtig mit Vollzugsaufgaben betreut) sowie der Gestaltungswille des jeweiligen Gemeinderatsmitgliedes. Oftmals entstehen politische Initiativen im Dialog zwischen der Gemeinderätin oder dem Gemeinderat und der Amtsvorsteherin oder dem Amtsvorsteher (bottom-up).

Die Ressortverantwortlichen tragen die alleinige politische Verantwortung für ihr Fachressort. Eine «Einmischung» bzw. eine Einflussnahme des Stadtpräsidiums ist in der Verfassung nicht vorgesehen.³¹ Dieser Grundsatz wird im Allgemeinen akzeptiert und gelebt. Einzig bezogen auf die Traktandierung der Geschäfte und der damit verbundenen Prioritätensetzung ergeben sich aus den Interviewergebnissen Hinweise auf eine mögliche politische Steuerung durch den Stadtpräsidenten. Mögliche Gründe für diese Wahrnehmungen können im durch das Vollzeitamt bedingten Wissen- und Erfahrungsvorsprung des Stadtpräsidenten und in den ihm übertragenen Koordinations- und Abstimmungsaufgaben, einschliesslich der Erstellung der Traktandenliste, liegen. Insofern ist die aufgeworfene Fragestellung wohl weitgehend systemimmanent. Insbesondere liegen keine Hinweise auf unzulässige politische Einflussnahmen in das jeweilige Ressort oder gar auf einen allgemeinen Missstand vor. Im Gegenteil: Konflikte im engeren Sinn scheinen trotz politischen Meinungsdivergenzen selten zu sein und in gegenseitigem Respekt diskursiv gelöst zu werden.

Unterstützungs- und Beratungsfunktion des Stadtschreibers auf Ebene Gemeinderat

Aus den formell übertragenen Unterstützungs- und Beratungsaufgaben (einschliesslich eines Antragsrechts in rechtlichen, organisatorischen und administrativen Belangen) als Gemeinderatssekretär sowie aus seiner Doppelrolle als Verwaltungsleiter und Gemeinderatssekretär resultieren eine Fülle von Zuständigkeiten der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers. Dadurch kommt ihr oder ihm

³¹ So ausdrücklich die Botschaft Teilrevision Stadtverfassung, S. 7 und 20.

nicht nur eine zentrale Rolle für das gute Funktionieren des Führungsmodells zu. Es eröffnen sich ihr oder ihm auch zahlreiche Mitwirkungsmöglichkeiten.

Verstärkt wird die systembedingt zentrale Stellung des amtierenden Stadtschreibers durch dessen langjährigen Wissens- und Erfahrungsvorsprung (etwa was Fragen der politischen Machbarkeit betrifft). Seine Beiträge und Inputs werden allgemein als sehr wertvoll und der Sache dienend beurteilt und sind gefragt. Das an Dienstjahren junge Verwaltungskader, das Milizsystem und die Amtszeitbeschränkung der nebenamtlichen Gemeinderatsmitglieder auf zwei Amtsperioden³² erhöhen das diesbezügliche Bedürfnis zusätzlich. Sein Erfahrungsschatz fließt namentlich in die Beratungen des Gemeinderats, in Vorberatungen, in Ausschüsse sowie in die formalen und juristischen Vorprüfungen ein. Die starke Stellung des Stadtschreibers ermöglicht im Grundsatz eine situative inhaltliche Einflussnahme. Diesbezüglich gibt es aber keine Hinweise, dass die Ressortverantwortlichen das Ihnen zugewiesene politische Gestaltungsrecht in der Praxis nicht ausüben vermögen. Die Interviewergebnisse zeigen vielmehr, dass dies auch bei abweichender Auffassung des Stadtpräsidenten oder des Stadtschreibers möglich ist. Frühzeitige Rückfragen und Vorberatungen insbesondere zwischen Stadtschreiber einerseits sowie Ressortvorstehenden und/oder Amtsvorstehenden andererseits bergen zwar die Gefahr einer Verwischung der Grenzen zwischen Politischem, Inhaltlich-strategischem, Juristischem und Verwaltungstechnischem. Dies ist auch der Qualität einzelner Geschäfte förderlich. Vorgängige Abstimmungen bewirken allerdings einen erhöhten Verwaltungsaufwand, eine noch stärkere Aufgabenlast des Stadtschreibers sowie vereinzelt auch Unsicherheiten bezüglich des Handlungsspielraums der Mitglieder des übrigen Verwaltungskaders.

Trennung von politischer Verantwortung und operativer Vollzugsverantwortung

Mit der Revision von Art. 64 der Stadtverfassung wurde die Rolle und Verantwortung der einzelnen Mitglieder des Gemeinderats in ihrer Funktion als Ressortvorstehende geregelt und das entsprechende «Vakuum in Bezug auf die politisch/inhaltliche Führung der Stadtverwaltung in den einzelnen Ressortbereichen» beseitigt.³³ Diese Führungsrolle – und damit die Schnittstelle zwischen Ressortvorstehenden und Amtsvorstehenden – wurde durch die Verankerung des Primats

³² Art. 39 Abs. 2 Stadtverfassung. Für den Stadtpräsidenten besteht keine Amtszeitbeschränkung.

³³ Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung, S. 17 f.

der Politik klar umschrieben.³⁴ Während die Ressortvorstehenden über ein inhaltlich-politisches Weisungsrecht verfügen³⁵ obliegt der Stadtverwaltung die Erfüllung bzw. der operative Vollzug der ihr übertragenen Aufgaben³⁶. Diese Entflechtung von Politik und Verwaltung gelingt im Alltagsgeschäft im Allgemeinen gut. Einen wesentlichen Beitrag zum Gelingen dieser Trennung leistet die meist gut eingespielte und pragmatisch, häufig auch formlos gelebte Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Ressortvorstehenden und den Amtsvorsteherinnen oder Amtsvorstehern. Dass die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte vereinzelt operativ tätig werden, wird von den Amtsvorsteherinnen und Amtsvorstehern als Folge der politischen Kultur in Langenthal, der ausgeprägten lokalen Verankerung der Gemeinderätinnen und -räte, deren Einsitz in die für die Vorbereitung komplexer Dossiers eingesetzter Steuerungsgruppen sowie deren persönlichen Präferenzen allgemein akzeptiert und als wenig problematisch betrachtet.

Wenn die Entflechtung von Politik und Verwaltung auf Stufe Ressortvorstehende und Amtsvorstehenden im Allgemein gut gelingt, so ist diese Frage auf Ebene Gemeinderat differenzierter zu beurteilen: Neben Dossiers von unbestritten strategisch-politischer Bedeutung werden noch eine zu grosse Zahl von Geschäften mit operativem Charakter traktandiert. Der Verzicht auf eine stärkere Delegation von Entscheidungskompetenzen, so beispielsweise im Vergabebereich oder im Bereich von Unterstützungsgesuchen, führt zu einer höheren Geschäftslast im Rahmen der Gemeinderatssitzungen. Dies geht zumindest potenziell zu Lasten der Behandlung politisch-strategischer Fragestellungen. Zudem führt die fehlende Delegation auch zu (in der Gesamtheit nicht zu unterschätzendem) zusätzlichem Verwaltungsaufwand sowie zu zeitlichen Verzögerungen in der Geschäftsabwicklung.

Hinweise aus den Interviews lassen vermuten, dass die Vorberatungen der Geschäfte in den Kommissionen im Stadtrat häufig nicht die gewünschten politischen Vorbereitungs- und Abstimmungseffekte haben. Es ist deshalb zu vermuten, dass die Vorberatungen in der heutigen Form den generierten Zusatzaufwand für die in den Kommissionen einsitzenden (und diese oftmals präsidierenden)

³⁴ Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung, S. 18.

³⁵ Art. 64 Abs. 3 Stadtverfassung. Siehe etwa auch Art. 3 Abs. 2 Ziff. 3 sowie Art. 15 Abs. 1 OrgR.

³⁶ Art. 90 Abs. 2 Stadtverfassung sowie insbesondere Art. 27 Abs. 1 OrgR.

Ressortvorstehenden und für die als Sekretär amtierenden Amtsvorsteher/innen nicht rechtfertigen. Auch führen die Vorberatungen zu zeitlichen Verzögerungen in der Geschäftsabwicklung. Dieser Themenbereich war jedoch nicht Gegenstand einer näheren Untersuchung und müsste deshalb noch näher betrachtet werden.

Milizsystem

Bezüglich der Anzahl der Mitglieder des Gemeinderats und des Milizsystems sah die Teilrevision der Stadtverfassung nach eingehender Prüfung und angesichts der Eingaben im öffentlichen Vernehmlassungsverfahren keine Änderungen vor.³⁷ Mit Blick auf die Miliztauglichkeit der Führungsorganisation stellt sich in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage der Gewährleistung einer bewältigbaren zeitlichen und fachlichen Belastung der nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räte. Des Weiteren wurde mit der Teilrevision das Stadtpräsidium durch die Übertragung insbesondere der administrativen Leitung einschliesslich der Personalführung an die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber von operativen verwaltungsinternen Aufgaben entlastet, dies zu Gunsten der Erfüllung der politischen Gestaltungsaufgaben.³⁸

Die nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räte schätzen ihre Belastung, mit geringfügigen Abweichungen, auf ein Pensum von rund 30 Prozent. Allerdings bestehen bedingt durch die spezifischen Entwicklungen der letzten Jahre im jeweiligen Aufgabenfeld Unterschiede: In einzelnen Ressorts hat das Volumen sukzessive zu-, in anderen abgenommen. Ob die Revision der Führungsorganisation für die nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räte zu einer Zunahme oder Abnahme der Belastung geführt hat, kann aus diesem Grund nicht abschliessend beurteilt werden. Zu vermuten ist aber, dass die konsequente Konzentration auf die politisch-inhaltliche Gestaltungsrolle zumindest eine Verlangsamung der Belastungszunahme bewirkt bzw. der Zuwachs des zeitlichen Aufwandes eindämmt. Die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte betrachten zwar ihre fachliche und zeitliche Belastung grundsätzlich als bewältigbar. Die wachsenden Ansprüche zeigen aber die Grenzen des Milizsystems auf. Dazu tragen allerdings auch externe Faktoren

³⁷ Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung, S. 18.

³⁸ Botschaft zur Teilrevision der Stadtverfassung, S. 20; siehe auch Art. 87 Abs. 1 der Stadtverfassung.

wie etwa die Belastungen im beruflichen Umfeld oder die Höhe der Entschädigungsansätze³⁹ bei.

Eine weitere Folge des Milizsystems sind die bereits erwähnten Wissens- und Informations-asymmetrien zwischen den vollamtlichen Stadtpräsidenten und Stadtschreiber einerseits und nebenamtlichen Gemeinderatsmitglieder andererseits. Den nebenamtlichen Ressortvorstehenden ist es in der Regel nicht möglich, sich in allen wichtigen Dossier vertiefte Kenntnisse anzueignen, was zu Wissensvorsprüngen der Amtsvorsteher/innen und – fallweise – des Stadtpräsidenten und/oder des Stadtschreibers führen kann. Entsprechend stark wird die Position Letzterer wahrgenommen.

Aufsicht

Mit der Teilrevision der Stadtverfassung wurde die Wahrnehmung der Aufsicht über die Führung der Stadtverwaltung der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten übertragen. Die ihm vom Gemeinderat delegierte Aufsicht über die Verwaltung nimmt der Stadtpräsident aktuell im Rahmen des regelmässigen Austauschs mit dem ihm unterstellten Stadtschreiber wahr, was vereinzelt auch zu operativen Interventionen in Verwaltungsangelegenheiten führt. Der Gemeinderat ist nur noch punktuell und unregelmässig, etwa bei kritischen Entwicklungen im Personalbereich, in die Aufsicht involviert. Strukturierte Aufsichtsprozesse fehlen auf Stufe Gemeinderat weitgehend. Dies erschwert es dem Gemeinderat, seine ihm durch die Stadtverfassung in Art. 67 übertragene Gesamtverantwortung betreffend die an die Stadtpräsidentin oder den Stadtpräsidenten delegierte Aufsicht wahrzunehmen. Da diese oder dieser die Aufsicht «im Auftrag» des Gemeinderats ausübt, entbindet die Delegation gemäss Art. 87 Abs. 2 Stadtverfassung den Gesamtgemeinderat nicht davon sicherzustellen, dass die Aufsicht wirksam ausgeführt wird. Dies scheint zurzeit nicht möglich zu sein. Gerade auch in Berücksichtigung der durch das Milizsystem bedingten Wissens- und Informationsasymmetrien wäre eine regelmässige und strukturierte Berichterstattung deshalb wichtig.

³⁹ Zu den Entschädigungsansätzen für nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räte der Stadt Langenthal siehe insbesondere Art. 12 ff. des Reglements vom 14. September 2020 über die Behörden und ihre Mitglieder.

3.2.2 Zuständigkeiten

Nachstehend wird die Zuständigkeitsordnung, also die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zwischen den Schlüsselpersonen bzw. -funktionen näher betrachtet. Untersucht wird insbesondere, ob die in Stadtverfassung und Organisationsreglement verankerte Rollenteilung stimmig ist, der gelebten Praxis entspricht und wie die Schnittstellen bewirtschaftet werden. Zentrale Elemente der Zuständigkeitsordnung sind die Trennung von fachlicher und administrativer Führung, die Doppelrolle des Stadtschreibers als Leiter der Stadtverwaltung und als Sekretär des Gemeinderats, Rolle und Kompetenzen des Gremiums Verwaltungsleitung sowie die Regelung der Stellvertretungen.

Trennung von fachlicher und administrativer Führung

Die verfassungsmässige Verankerung der seit 2010 sukzessiv gelebten Aufteilung der fachlich-politischen Führung der Verwaltung und der administrativen Leitung auf zwei separate Standbeine war ein zentraler Punkt der Reform der Führungsorganisation. Die administrative Leitung der Stadtverwaltung durch die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber schafft auf Ebene Gemeinderat und Stadtpräsidium die Möglichkeit, sich auf politische und strategische Fragen zu konzentrieren, gewährleistet aber unverändert eine Einheitlichkeit der Verwaltungsführung. Wichtig für das gute Funktionieren des Modells ist eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten. Das Organisationsreglement präzisiert diese entsprechend detailliert.

Gerade mit Blick auf die klare Zuordnung der inhaltlichen Verantwortung hat sich diese Trennung grundsätzlich bewährt. Allerdings scheint weitgehende Einigkeit darüber zu bestehen, dass in der Praxis die im Führungssystem vorgesehene Trennung der administrativen und inhaltlich-fachlichen Verantwortung noch nicht vollständig gelingt: Gerade auch vor dem Hintergrund der oben erwähnten Unerfahrenheit eines Teils der Amtsvorsteher/innen übt der Stadtschreiber de facto eine wichtige Qualitätsgewährleistungsrolle zu Gunsten des Gemeinderats und weiterer Anspruchsgruppen aus. Zahlreiche Berührungspunkte bestehen auch im Rahmen der juristischen (Vor-)prüfung von Dossiers. Die geschilderte Situation verbunden mit fehlenden Delegationsmöglichkeiten (siehe dazu im Einzelnen weiter unten) verschärfte die systembedingte ohnehin schon sehr grosse Arbeitslast und den Verantwortungsdruck des Stadtschreibers zusätzlich. Die persönliche Belastung ist entsprechend hoch und stösst an Grenzen. Eine gewisse Entlastung

hat die jüngst eingeleitete und aktuell laufende Dezentralisierung der Stabs- und Rechtsdienste gebracht, wobei sich die Kompetenzabgrenzung zum zentralen Rechtsdienst und zum Stadtschreiber noch einspielen muss. Gleiches gilt betreffend die jüngst zu Gunsten einer operativen Entlastung des Stadtschreibers angestossenen Entwicklungen im Bereich des Personaldienstes und betreffend die vor rund drei Jahren aus dem Präsidialamt herausgelösten zentralen Dienste. Zudem wurde innerhalb der zentralen Dienste kürzlich die Stelle des Leiters Fachbereich Kommunikation und Marketing besetzt, welcher den Stadtschreiber in diesem Aufgabenbereich entlasten soll.

Die der Führungsorganisation inhärenten zahlreichen Schnittstellen zwischen Amtsvorsteher/innen, Ressortvorstehenden und Stadtschreiber erfordern eine regelmässige Abstimmung bzw. Koordination zwischen diesen. Erstere haben damit mindestens zwei oder gar drei Vorgesetzte (teilweise decken die Aufgabengebiete der Ämter auch zwei Ressorts ab) mit unterschiedlichen, nicht immer abschliessend trennbaren Zuständigkeitsbereichen. Dies verlangt von allen Beteiligten ein gutes Zusammenspiel und entsprechend eine hohe «Matrixreife» der Organisation. Erforderlich sind namentlich ein hohes Mass an Koordination, Kooperation und Kommunikation aller Beteiligten sowie die Fähigkeit zur konstruktiven Konfliktbewältigung. Diesbezüglich lassen die Interviewergebnisse vermuten, dass sich das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure trotz punktueller Spannungen insgesamt gut eingespielt hat. Dies auch deshalb, weil der amtierende Stadtschreiber seine zentrale Koordinationsfunktion («Drehscheibe») vollumfänglich wahrnimmt.

Doppelrolle des Stadtschreibers

Die Vereinigung von Verwaltungsleitung und Gemeinderatssekretariat bei der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber und die damit verbundene Doppelrolle (einige Interviewte nehmen die Personalverantwortung als separates Verantwortungsfeld war und sprechen gar von einer Dreifachrolle) führen im Ergebnis zu einem sehr umfangreichen und vielfältigen Aufgabenfeld. Dessen Erfüllung verlangt gleichzeitig Managementkompetenzen, juristische Fachkenntnisse und politische Erfahrung sowie Verständnis für fachliche Zusammenhänge und ist entsprechend anspruchsvoll. Konsequenz der Führungsorganisation der Stadt Langenthal ist die bereits erwähnte grosse Arbeits- und Verantwortungslast der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers.

Das durch die Doppelrolle bedingte «Zusammenlaufen aller Fäden» beim amtierenden Stadtschreiber wird auch verwaltungsintern geschätzt und sorgt nach Ansicht der meisten Schlüsselpersonen für Effizienz und Qualität. Sie erleichtert die Bewirtschaftung der vielen Schnittstellen zwischen Politik, Administration und Fachbereichen und schafft entsprechende Synergien. Des Weiteren gewährleistet sie innerhalb der Verwaltung das notwendige politische Gespür. Dies sowohl mit Blick auf die politische Machbarkeit im Rahmen der Dossievorbereitungen zuhanden des Gemeinde- und Stadtrates wie auch mit Blick auf die Umsetzung des politischen Willens im Rahmen des Vollzugs. An der Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Stadtverwaltung begünstigt die Doppelrolle kurze Wege sowie eine effiziente und wirksame Koordination. In diesem Sinne begünstigt sie auch die einheitliche Verwaltungsführung. Im Ergebnis fördert die Doppelrolle die Kooperation zwischen Gemeinderat und Verwaltung wie auch die Verwaltungsökonomie.⁴⁰

Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber ist somit eine zentrale Scharnierstelle innerhalb der Führungsorganisation. Deren oder dessen systembedingte Schlüsselfunktion wird durch die langjährige Erfahrung des Amtsinhabers, durch sein juristisches Fachwissen und durch sein hohes persönliches Engagement weiter akzentuiert und macht ihn innerhalb der Verwaltung zur zentralen Ansprechstelle. Im Gegenzug sind die meisten Amtsvorsteher/innen noch nicht lange im Amt und befinden sich teilweise sogar noch im Einarbeitungsprozess. Ein ursprünglich vorgesehenes Schulungsprogramm musste im Zuge der Corona-Krise verschoben werden. In den Interviewgesprächen wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass der Gemeinderat regelmässig in den Ämtern vorbereitete Geschäfte zurückweist. Die Gründe dafür wurden nicht näher untersucht. Diese können in Mängeln im fachlichen oder verwaltungstechnischen Bereich liegen, aber auch andere Ursachen wie etwa ein sich im Laufe der Beratung ergebender zusätzlicher Informationsbedarf haben. Bei einzelnen Amtsvorsteher/innen scheint des Weiteren die noch geringe Erfahrung verbunden mit dem Wissen um die Verfügbarkeit der Kompetenzen und Erfahrung des Stadtschreibers möglicherweise zu einem (zu)

⁴⁰ Siehe auch Lienhard et al., Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern, Bern 2011, S. 113 ff. Die Studie untersucht unter anderem das Pro und Contra einer Ausgliederung des Ratssekretariats aus der Staatskanzlei. Auch wenn die Untersuchung das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive betrifft, so lassen sich die dort dargelegten verwaltungswissenschaftlichen Argumente sinngemäss auch auf die hier zur diskutierende Thematik der Doppelrolle von Gemeinderatssekretär/in und Verwaltungsleiter/in übertragen.

grossen Respekt vor der selbständigen Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Verantwortung zu führen. Die diesbezüglichen Einschätzungen und Sichtweisen der Interviewpartnerinnen und -partner variieren allerdings stark. Im Ergebnis akzentuieren aber die genannten Faktoren die systembedingt ohnehin schon hohe Arbeits- und Verantwortungslast des Stadtschreibers zusätzlich. Entsprechend stösst diese Funktion trotz Erfahrung und Routine des Stelleninhabers an Belastungsgrenzen.

Gremium der Verwaltungsleitung

Der Stadtrat und der Gemeinderat trug den im Laufe des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision der Stadtverwaltung geäusserten Bedenken betreffend «mögliche Konzentrationen von Einflussmöglichkeiten» bei der Stadtschreiberin oder beim Stadtschreiber Rechnung.⁴¹ Das Gremium dient der Einbettung der Amtsvorsteher/innen in die «Verantwortung verwaltungsübergreifender Fragestellungen»⁴² und hat im Ergebnis die Unterstützung des Stadtschreibers oder der Stadtschreiberin zum Ziel (siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen in Kapitel 2). Das Gremium wird vom Stadtschreiber präsiert. Sämtliche Mitglieder können Traktanden eingeben und über die einzelnen Geschäfte wird in der Regel abgestimmt.

Wie in Kapitel 2 dargelegt ist das Gremium der Verwaltungsleitung organisationaltheoretisch dem Geschäftsleitungs-Modell zuzuordnen. Durch die Implementierung dieses Elements in das Verwaltungsleiter-Modell entstehen zusätzliche Schnittstellen. Entsprechend wichtig ist eine klare Festlegung der Zuständigkeiten dieses Gremiums. Dies scheint heute noch nicht vollumfänglich zu gelingen: Gerade die Frage, ob es sich bei der Verwaltungsleitung um ein Beratungs- oder um ein Entscheidungsorgan handelt, ist für viele Mitglieder unklar. Dies führt zu Verunsicherungen über die Rollenteilung zwischen Stadtschreiber und Amtsvorstehenden sowie zu gegensätzlichen Erwartungen. Ein grösserer Teil der Mitglieder ist der Auffassung, dass die Themenschwerpunkte anders gesetzt werden könnten und empfinden die Sitzungen deshalb als wenig effizient. Die Motivation, sich im Gremium zu engagieren, ist bei einigen Mitgliedern deshalb gering und die Un-

⁴¹ Botschaft Teilrevision Stadtverfassung S. 22.

⁴² Botschaft Teilrevision Stadtverfassung S. 22.

terstützungswirkung zu Gunsten des Stadtschreibers entspricht nicht den diesbezüglichen Erwartungen. Ungeachtet dessen herrscht Einigkeit über Notwendigkeit und bestehendes Potenzial des Gremiums, gerade auch was seinen Beitrag zu einer einheitlichen Verwaltungsführung betrifft.

Stellvertretungen

Die Stellvertretungen innerhalb des Gemeinderats wie auch innerhalb der Ämter sind klar geregelt und funktionieren gut. Namentlich die Implementierung der dezentralen Stabs- und Rechtsdienste in die Ämter, deren Verantwortliche neu die Stellvertretungen der Amtsvorstehenden ausüben, zeigen positive Wirkungen. Ungenügend ist jedoch die Stellvertretung des Stadtschreibers. Dieser verfügt zwar mit der Leiterin des zentralen Rechtsdiensts über eine Stellvertreterin. Aufgrund ihres Aufgabenfeldes und der damit verbundenen Arbeitslast nimmt diese aber kaum Stellvertretungsfunktionen wahr. Damit verfügt der Stadtschreiber im Resultat auf dieser Ebene über keine Delegationsmöglichkeiten. Gerade die gesundheitsbedingte Abwesenheit des Stadtschreibers im Jahr 2019 hat die Risiken dieses Defizits deutlich offenbart.

3.2.3 Effizienz

Nachstehend wird die Führungsorganisation auf ihre Eignung untersucht, die Gemeinderat und Verwaltung obliegenden Aufgaben zeitgerecht und mittels eines stimmigen Ressourceneinsatzes zu erfüllen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure in der Praxis, auf die Kompetenzordnung, auf die Kommunikation und den Informationsfluss sowie auf die zur Verfügung stehenden Führungsinstrumente gelegt.

Zusammenarbeit

Allgemein wird die Führungsorganisation trotz gewisser Mängel bzw. bestehender Optimierungspotenziale im Urteil der meisten Schlüsselpersonen effizient gelebt. Dies hängt auch mit einer pragmatischen Herangehensweise sowie damit zusammen, dass sich Strukturen und Abläufe etabliert haben und sich die Zusammenarbeit der involvierten Personen gut eingespielt hat. Termine werden in der Regel eingehalten. Es bestehen allerdings Hinweise, dass die seitens des Stadtpräsidiums und des Stadtschreibers gesetzten Prioritäten namentlich von neben-

amtlichen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte nicht immer nachvollzogen werden können (siehe auch die diesbezüglichen Ausführungen im Abschnitt über die Wirksamkeit). Dies führt zu Unsicherheiten auch innerhalb der Verwaltung und birgt Konfliktpotenzial. Im Auge zu behalten sind schliesslich die Entwicklungen der letzten Jahre in den einzelnen Fachbereichen, welche auf Ebene Ressorts zu Verschiebungen in der Arbeitsbelastung geführt haben. Zudem sind Ressorts und Ämter inhaltlich nicht immer deckungsgleich und die daraus resultierenden Doppelunterstellungen bewirken eine zusätzliche zeitliche Belastung.

Die dargelegte, sowohl system- wie auch situationsbedingte hohe Arbeitslast des Stadtschreibers führt punktuell zu gewissen Verzögerung in der Bearbeitung der Dossiers. Das Volumen des Alltagsgeschäfts geht zu Lasten des Vorantreibens strategisch wichtiger Entwicklungsprojekte. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang nochmals die fehlenden Delegationsmöglichkeiten des Stadtschreibers sowie dessen Rolle als zentrale Ansprechstelle für Gemeinderat und Verwaltung. Bei vielen Schlüsselpersonen besteht der Eindruck, dass für eine erfolgreiche Erledigung eines bedeutenden Geschäfts «kein Weg am Stadtschreiber vorbeiführe». Daraus entsteht ein laufender, als «Ping Pong» bezeichneter Abstimmungsbedarf der Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher sowohl mit der oder dem Ressortverantwortlichen wie auch mit dem Stadtschreiber. Die geführten Interviewgespräche zeigen, dass der damit zusammenhängende Aufwand teilweise zu Lasten der Motivation geht. Die Einführung der dezentralen Stabs- und Rechtsdienste hat diesbezüglich aber eine gewisse Verbesserung gebracht.

Gut funktioniert zudem die in der Verantwortung des Stadtschreibers liegende Zuweisung ressortübergreifender Dossiers an das federführende Amt. Die transversale, ämter- und ressortübergreifende Zusammenarbeit erfolgt in der Regel sachorientiert und pragmatisch, auch wenn kulturell bedingte Unterschiede zu beobachten sind und hie und dort sicher noch Optimierungspotenzial besteht.

Information und Kommunikation

Informationsfluss und Kommunikation zwischen den Ressortvorstehenden und ihren Amtsvorstehenden werden dank guter, regelmässiger, neben den «jours fixes» teils auch formloser Zusammenarbeit generell als effizient beurteilt. Gleichzeitig ist das Informationsvolumen aufgrund der hohen Anzahl der im Gemeinderat zu beratenden Dossiers sehr gross. Einzelne Stimmen bemängelnd zudem, dass

die Informationen nicht immer adressatengerecht aufbereitet sind. Das Traktandum «Varia» der Gemeinderatssitzungen wird von den Gemeinderätinnen und -räte rege für Fragen und Informationsbeschaffung genutzt und geschätzt. Namentlich der Stadtschreiber kann aufgrund seines Wissens und seiner Implikation in eine Vielzahl von Dossiers in der Regel rasch und abschliessend antworten, was erheblich zur Effizienz beiträgt.

Trotz einzelner Defizite funktioniert die transversale, ämter- und ressortübergreifende Kommunikation zwischen den Ressorts bzw. Ämtern und Diensten gut. Positiv wirkt sich diesbezüglich die Verjüngung des Kaders und die daraus entstandene Dynamik aus. Mit der kürzlich besetzten Stelle des Leiters Fachbereich Kommunikation und Marketing wurde zudem die Voraussetzung für eine weitere Entwicklung der Informations- und Kommunikationsprozesse geschaffen. Im Rahmen des Gremiums Verwaltungsleitung wird die Information über Themen von ämterübergreifender Bedeutung als Standardtraktandum geführt. Ungeachtet dessen ergeben sich aus den geführten Interviews Hinweise auf Verbesserungspotenzial im Informationsfluss zwischen Stadtschreiber und den Mitgliedern des Verwaltungskaders. Die Gründe dafür konnten nicht abschliessend eruiert werden. Ein Teil der Mitglieder der Verwaltungsleitung ist der Auffassung, dass wichtige Themenbereiche nicht oder zu wenig partizipativ entwickelt werden.⁴³ Hier besteht unter Umständen ein Zusammenhang mit den im Kapitel 3.2.3 über die Zuständigkeiten festgehaltenen Hinweisen auf Verbesserungspotenziale in der thematischen Schwergewichtsetzung im Gremium Verwaltungsleitung.

Führungsinstrumente

Eine detaillierte Untersuchung der Führungsinstrumente war nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Dennoch bestehen Hinweise, dass die Effizienzpotenziale von professionellen Führungs- und Verwaltungsinstrumenten namentlich im Bereich der Digitalisierung, des Prozessmanagements, des Projektmanagements und der Geschäftskontrolle noch nicht voll ausgeschöpft sind. Verschiedene Initiativen in diese Richtung wurden aber bereits ergriffen. So verfügt die

⁴³ Entsprechende Hinweise sind bereits im Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 19. Dezember 2012 zu finden (Traktandum 11, S. 1).

Stadt über eine 2015 vom Gemeinderat freigegebene Informatikstrategie⁴⁴ und über eine anfangs 2020 finalisierte Ablage- und Archivierungsstrategie (ECM-Strategie)⁴⁵. Des Weiteren zeigen die eingeleitete Dokumentation der Prozesse sowie die Arbeiten zur Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) erste positive Effekte. Voraussetzung für das Erzielen rascher Effizienzgewinne ist nebst entsprechenden technischen Entwicklungs- und Umsetzungsarbeiten auch die den Erfordernissen der Digitalisierung Rechnung tragende Anpassung der Kompetenzdelegationen und der Ablauforganisation sowie die Weiterentwicklung einer entsprechenden Führungskultur. Der diesbezügliche Umsetzungsstand konnte nicht untersucht werden. Aus den Interviewgesprächen ergeben sich Hinweise, dass der diesbezügliche Entwicklungsprozess noch nicht abgeschlossen ist.

⁴⁴ Informatikstrategie der Stadt Langenthal vom 19. Februar 2015; Freigegeben durch den Gemeinderat am 17. Juni 2015.

⁴⁵ ECM-Strategie (Ablage- und Archivierungsstrategie) der Stadt Langenthal; Finale Version vom 15.01.2020.

4 SWOT – ANALYSE

Mit Blick auf die Identifikation von Entwicklungsmöglichkeiten und die Formulierung konkreter Empfehlungen (vgl. Kapitel 5) sowie gestützt auf die vorstehend geschilderten Analyseergebnisse werden nachstehend die derzeit bestehenden Stärken und Schwächen, wie auch die sich mit Blick auf die Zukunft bietenden Chancen und drohenden Risiken der gegenwärtigen Führungsorganisation identifiziert.

4.1 Stärken

Die mit der Führungsorganisation angestrebte Entflechtung von Politik und Verwaltung gelingt weitgehend: Die im Grundsatz klare Zuständigkeitsordnung, eingespielte Verwaltungsabläufe sowie die durch Pragmatismus, Kooperationswille und gegenseitigen Respekt geprägte Kultur sind Stärken, auf die sich mit Blick auf eine allfällige Weiterentwicklung der Führungsorganisation aufbauen lässt. Kurze Wege kombiniert mit fachlicher Kompetenz im Bereich der Fachressorts sind weitere Pluspunkte.

Die Doppelrolle des Stadtschreibers als Verwaltungsleiter und Sekretär des Gemeinderats schafft positive Synergien, namentlich mit Blick auf die Bewirtschaftung der Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Verwaltung. Die Zuordnung von Verwaltungsleitung und Gemeinderatssekretariat an eine und dieselbe Person verkürzt die Informationswege und erleichtert die direkte Umsetzung der Entscheidung des Gemeinderats. Dieser wie auch die Verwaltung profitieren vom grossen, teils impliziten Wissen und der langjährigen Erfahrung des derzeit amtierenden Stadtschreibers in Verwaltung und Politik. Im Ergebnis fördert dies das reibungslose Zusammenspiel von Gemeinderat und Stadtverwaltung sowohl in der Politikgestaltung wie auch im Vollzug und sorgt für eine zeitliche Entlastung der Mitglieder des Gemeinderats. Erfahrung und Wissen tragen auch wesentlich zum reibungslosen Übergang bei den aufgrund der Amtszeitbeschränkung der nebenamtlichen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten regelmässigen personellen Wechseln im Gemeinderat bei und gewährleisten so Konstanz. Der im Wesentlichen abgeschlossene Generationenwechsel im übrigen Verwaltungskader verspricht ebenfalls Stabilität. Positiv zu bewerten sind auch die bereits eingeleiteten Reformen auf Ebene der zentralen Dienste.

Auf Ebene des Gemeinderats sind namentlich der Stadtpräsident, aber auch die nebenamtlichen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte von Linienaufgaben entlastet. Sie haben daher mehr Raum für die Politikgestaltung sowohl im zugewiesenen Ressort wie auch (als Mitglied des Kollektivgremiums) der strategisch-politischen Steuerung der Gemeinde insgesamt. Die gelebte Führungsorganisation gewährleistet im Ergebnis das Primat der Politik. Dies ist eine wichtige, nicht selbstverständliche Basis, auf die sich bauen lässt.

Zusammenfassend können folgende Stärken hervorgehoben werden:

- Gut eingespielte Abläufe und Strukturen sowie eine wertvolle Kultur der Zusammenarbeit.
- Synergiegewinne dank der Doppelrolle des Stadtschreibers zugunsten eines reibungslosen Zusammenspiels zwischen Gemeinderat und Stadtverwaltung, der Gewährleistung der Konstanz und einer einheitlichen Verwaltungsführung.
- Eingeleitete Massnahmen zur Unterstützung und/oder Entlastung des Stadtschreibers, namentlich im Bereich der dezentralen Stabs- und Rechtsdienste sowie der zentralen Dienste.
- Weitgehend abgeschlossener Generationenwechsel auf Stufe der Amtsleitungen.

Gut funktionierende Entlastung von Linienaufgaben der Mitglieder des Gemeinderats zu Gunsten der Politikgestaltung.

4.2 Schwächen

Die dem Stadtschreiber in der aktuellen Führungsorganisation zugewiesene Aufgabenfülle und -vielfalt führt zu einer ausserordentlich hohen Belastung der Funktion des Stadtschreibers. Aktuell kommt diesem zudem eine Qualitätsgewährleistungsrolle zu, welche über die im Führungssystem vorgesehenen Trennung von fachlicher und administrativer Leitung und Verantwortung hinausgeht. Die mit der Einsetzung des Gremiums der Verwaltungsleitung angestrebte Ziele, nämlich die Einbettung der Amtsvorsteher/innen in die Gesamtverantwortung und die Unterstützung und Entlastung des Stadtschreibers, werden nicht erreicht. Besonders schwerwiegend sind schliesslich die fehlenden Delegationsmöglichkeiten im

Rahmen der Stellvertretung. Diese Faktoren führen punktuell zu Verzögerungen in der Geschäftsabwicklung und gehen zu Lasten von Entwicklungsvorhaben von strategischer Bedeutung.

Auf Ebene des Gemeinderats bestehen systembedingt erhebliche Wissensasymmetrien zwischen dem vollamtlichen Stadtpräsidenten und dem langjährigen, sehr erfahrenen Stadtschreiber einerseits und den nebenamtlichen, einer Amtszeitbeschränkung unterliegenden Gemeinderatsmitgliedern andererseits. Daraus resultieren teilweise Verbesserungspotenziale hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit von Prioritätensetzungen und einzelner Entscheidungen. Dieses systeminhärente Spannungsfeld zwischen nebenamtlichen und vollamtlichen Mitgliedern der Führungsorganisation kann der amtierende Stadtschreiber aufgrund seiner Doppelrolle und seiner langjährigen Erfahrung zu einem gewissen Masse auffangen. In seiner Doppelrolle berät der Stadtschreiber einerseits als Sekretär des Gemeinderats den Gemeinderat aus einer politisch-strategischen Perspektive, andererseits vertritt er als Verwaltungsleiter die Interessen und Anliegen der Verwaltung. Dies kann punktuell zu Interessenkonflikten führen.

Bezogen auf eine ausgewogene Verteilung der Arbeitsbelastung zwischen den nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räte bestehen punktuelle Schwächen in der Ressortverteilung; dies namentlich bedingt durch die Entwicklungen der letzten Jahre in den Fachbereichen. Die teilweise fehlende Deckungsgleichheit von Ressorts und Ämtern führt zu zusätzlichem Koordinationsaufwand. Ein weiterer Schwachpunkt ist die vergleichsweise geringe Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Verwaltung. Die damit verbundene erhöhte Geschäftslast geht nicht nur zu Lasten der strategisch-politischen Arbeiten des Gemeinderats, sondern erhöht den Verwaltungsaufwand und verzögert die Geschäftsabwicklung. Wenn auch nicht abschliessend untersucht, so bestehen schliesslich Hinweise darauf, dass die durch die Vorberatung in den Kommissionen angestrebte Vorbereitung des politischen «Terrains» nur ungenügend gelingt und das Verhältnis von Aufwand und Ertrag entsprechend ungünstig ist.

Zusammenfassend kann auf folgende Schwächen aufmerksam gemacht werden:

-
- Die Doppelrolle des Stadtschreibers als Gemeinderatssekretär und Verwaltungsleiter führt zu einer aussergewöhnlich hohen Belastung des Amtsinhabers. Verschärft wird diese durch fehlenden Delegationsmöglichkeiten insbesondere auf Stufe Stellvertretung.
 - Dem Stadtschreiber kommt situationsbedingt eine Qualitätsgewährleistungsrolle zu. Entsprechend gelingt die Trennung von administrativer und inhaltlicher Verantwortung zwischen diesem und den Amtsvorsteher/innen nur unvollständig.
 - Das Gremium der Verwaltungsleitung erfüllt die ihm zugedachte Rolle nicht ausreichend.
 - Zwischen nebenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern und insbesondere dem Stadtpräsidenten bestehen Wissens- und Informationsasymmetrien.
 - Die Delegationsmöglichkeiten zu Gunsten einer Entlastung des Gemeinderats und einer effizienteren Verwaltungstätigkeit werden nicht voll ausgeschöpft.

4.3 Chancen

Die im Wesentlichen abgeschlossene personelle Erneuerung des Verwaltungskaders sowie die in den letzten Jahren aufgebaute gute funktionierende Zusammenarbeit des Gemeinderats mit der Verwaltung und das diesbezüglich bestehende gegenseitige Vertrauensverhältnis bieten eine gute Basis für eine auf lange Frist angelegte Weiterentwicklung der Führungsorganisation. Damit besteht im Grundsatz eine solide Basis für die nach dem mittelfristig anstehenden Austritt des Stadtschreibers nicht selbstverständliche Gewährleistung einer weiterhin qualitativ hochstehenden und effizienten Aufgabenerledigung sowohl auf Stufe Gemeinderat wie auch auf Stufe Verwaltung.

Das Gremium der Verwaltungsleitung hat klares Potenzial mit Blick auf Abstimmung und Zusammenarbeit über die Amts- bzw. Dienststellengrenzen hinaus, dies zu Gunsten einer besseren Koordination und der Vermeidung von Doppelspurigkeiten. Durch eine gezieltere Einbindung der Mitglieder in die Gesamtverantwortung kann das Gremium den Stadtschreiber insbesondere inhaltlich noch besser unterstützen und ihn so entlasten. Zudem bietet es dem Gemeinderat die Möglichkeit, sich innerhalb des Verwaltungskaders reflektierte und konsolidierte Inputs zur strategisch-inhaltlichen Entwicklung der Gemeinde zu beschaffen.

Dies fördert auch die Akzeptanz und zielorientierte Umsetzung von Entscheidungen. Schliesslich kann das Gremium als wertvolle Plattform zur Entwicklung einer einheitlichen Verwaltungsführung dienen.

Die Möglichkeit zur vermehrten Delegation von Entscheidungskompetenzen sowie Potenziale in der Geschäftsabwicklung auf Stufe Gemeinderat schaffen Freiräumen zu Gunsten der strategisch-politischen Steuerung. Sie können auch dazu beitragen, die hohe Belastung namentlich der nebenamtlichen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte in Grenzen zu halten. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang die Weiterentwicklung des Rollenverständnisses sowohl des Gemeinderats und seiner Mitglieder wie auch von deren Anspruchsgruppen. Bei Letzteren dürften namentlich deren Erwartungen an die Gemeinderätinnen und -räte bezüglich Einflussnahmen auf das Tagesgeschäft sowie bezüglich detaillierter Dossierkenntnisse im Zentrum stehen.

Die bereits eingeleiteten, in Umsetzung stehenden Reorganisationsmassnahmen auf Ebene der zentralen Dienste, die erarbeiteten strategischen und konzeptionellen Grundlagen und die laufenden Anstrengungen im Bereich der Digitalisierung und Prozessdokumentation sind eine gute Grundlage für eine weitere Steigerung der Effizienz der Führungsorganisation. Die Massnahmen bilden zudem eine gute Basis für die Sicherung von Wissen und die Bereitstellung von Informationen.

Zusammenfassend eröffnen sich mit Blick auf die weitere Entwicklung der Führungsorganisation folgende Chancen:

- Das herrschende Vertrauensverhältnis, die gut eingespielte Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure und das Gremium der Verwaltungsleitung bilden gute Voraussetzungen für eine sukzessive Weiterentwicklung der Führungsorganisation und ihres guten Funktionierens.
- Die Nutzung der bestehenden Spielräume zu vermehrter Delegation von Entscheidungskompetenzen durch den Gemeinderat können die Geschäftsabwicklung weiter beschleunigen, die heutigen Entscheidungsträger entlasten und damit mehr Raum für politisch-strategische Fragen schaffen

Die bereits angegangene Weiterentwicklung der Führungsinstrumente wie auch verschiedene, bereits eingeleitete oder umgesetzte organisatorische Entwicklungsmassnahmen ermöglichen die rasche Nutzung von Effizienzpotenzialen.

4.4 Risiken

Das implizite Wissen und die langjährige Erfahrung des amtierenden Stadtschreibers sind kaum ersetzbar und nur in beschränktem Masse dokumentier- und transferierbar. Die heutige Stellung des Stadtschreibers und seine Schlüsselrolle für das gute Funktionieren der Führungsorganisation ist das Ergebnis einer einmaligen, historischen Konstellation und deshalb nicht kopierbar. Damit schafft ein künftiger Austritt ein Vakuum, welches verschiedene Gefahren birgt. Zu erwähnen sind insbesondere Qualitätseinbussen namentlich auch auf der juristischen und verwaltungstechnischen Ebene. Eine weitere Lücke wird sich auch im Bereich der Koordination öffnen. Fehlende Delegationsmöglichkeiten auf Stufe Stellvertretung, das an Erfahrung noch junge Verwaltungskader sowie das insgesamt noch nicht die Erwartung erfüllende Gremium der Verwaltungsleitung sind in diesem Zusammenhang Risikofaktoren. Schliesslich hat der Stadtschreiber die derzeitige Führungs- und Arbeitskultur in der Verwaltung wie auch – wenn auch in beschränkterem Masse – im Gemeinderat über Jahre massgeblich geprägt. Mit einem Austritt verlieren die Schlüsselpersonen der Führungsorganisation eine zentrale Ansprechperson. Eine diesbezügliche Lücke ist nicht ohne Weiteres zu schliessen und erschwert die Gewährleistung einer einheitlichen Führungs- und Verwaltungskultur.

Obwohl das Milizsystem auf Stufe Gemeinderat aktuell insgesamt gut funktioniert, so scheinen die Belastungsgrenzen der nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räte im Wesentlichen erreicht. Mit Blick auf die Zukunft hängt die Miliztauglichkeit der Führungsorganisation stark davon ab, ob es dem Gemeinderat gelingt, bereits laufenden oder zukünftigen Entwicklungen der Aufgabenfelder innerhalb der verschiedenen Ressorts Rechnung zu tragen, entsprechend für eine möglichst ausgewogene Verteilung der Aufgaben- und Verantwortungslast zu sorgen und sich konsequent auf seine politisch-strategische Gestaltungsrolle zu konzentrieren.

Weitere bestehende Risiken sind eher punktueller Natur. Aktuell laufen verschiedene, unterschiedlich fortgeschrittene Reorganisations- und Entwicklungsvorhaben, namentlich im Personalwesen, in den dezentralen Stabs- und Rechtsdiensten sowie den zentralen Diensten. Parallel dazu werden Entwicklungen im Prozessmanagement sowie die digitale Verwaltungsführung vorangetrieben. Zwar verfügt die Stadtverwaltung namentlich mit der Digitalisierungsstrategie und der

ECM-Strategie über diesbezügliche Grundlagen. Die Dynamik der Entwicklung in diesem Bereich erfordert nebst einem konsequenten Vorantreiben der diesbezüglichen Arbeiten aber eine laufende Abstimmung, Überprüfung und Begleitung der verbindlichen Zielsetzungen und Handlungsleitlinien. Ohne eine laufende diesbezügliche Begleitung auch auf der strategischen Ebene besteht das Risiko von Problemen bei den Schnittstellen, von Fehlentwicklungen und von Ineffizienzen.

Zusammenfassend sind mit Blick auf die weitere Entwicklung der Führungsorganisation folgende Risiken zu beachten:

- Der durch den Austritt des Stadtschreibers zu erwartende Wissen- und Erfahrungsverlust, das an Erfahrung meist noch junge Verwaltungskader und die Schwierigkeiten des Transfers oftmals impliziten Wissens gefährden die Qualität der Leistungen auf Ebene Verwaltung und Gemeinderat.
- Der Austritt des Stadtschreibers kann zu Defiziten in der Koordination führen.

Verschiedene gemeinderatsinterne wie auch -externe Faktoren können die Miliztauglichkeit der Führungsorganisation erschweren.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSOPTIONEN

Basierend auf den Ergebnissen der Organisationsanalyse (Kapitel 3) und der SWOT-Analyse (Kapitel 4) werden nachstehend Entwicklungsoptionen der Führungsorganisation aufgezeigt. Als Erstes wird eine allgemeine Stossrichtung vorgeschlagen. Danach werden konkrete Empfehlungen zur Entwicklung der Führungsorganisation formuliert (Kapitel 5.2). Dabei wird zwischen einem kurz-, mittel- und langfristigen Umsetzungshorizont unterschieden, wobei die Fristigkeitsperspektive je nach Empfehlung variieren kann. Als kurzfristig wird ein Zeitraum von ein bis zwei Jahren, als langfristig ein solcher von mehr als vier bis fünf Jahren bezeichnet. In Kapitel 5.3 wird schliesslich ein mögliches Profil der neuen Stadtschreiberin oder des neuen Stadtschreibers beschrieben.

5.1 Allgemeine Stossrichtung

Die sich an das Verwaltungsleiter-Modell anlehrende Führungsorganisation der Stadt Langenthal gewährleistet heute sowohl konzeptionell wie auch in der gelebten Praxis das Primat der Politik, die Entflechtung von Politik und Verwaltung sowie eine sachgerechte, den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Aufgabenerfüllung. Sie birgt insbesondere den Vorteil der engen Verbindung zwischen Gemeinderat und Verwaltung und sorgt für eine Entlastung der Gemeinderatsmitglieder. Der dem Modell eigene Nachteil potentiell zu grosser Wissensvorsprünge der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers namentlich gegenüber den nebenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern werden durch die insgesamt gut gelingende Trennung der Verantwortung für administrative Führung und fachlich-inhaltliche Steuerung zu einem guten Teil aufgefangen. Besonderes Merkmal der Führungsorganisation der Stadt ist die sich am Geschäftsleitungs-Modell orientierenden Verwaltungsleitung. Dieses zusätzliche Führungsgremium ermöglicht einerseits die Einbindung des Verwaltungskaders in die Gesamtverantwortung und eine Vereinheitlichung der Verwaltungsführung, birgt aber in der Praxis auch die Gefahr von Zusatzaufwand. Notwendig ist eine klare Rollenteilung zwischen Stadtschreiber und den Amtsvorstehenden. Die Umsetzung der gewählten Mischform⁴⁶ ist entsprechend anspruchsvoll.

⁴⁶ Siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen zur organisationstheoretischen Einordnung des Führungsmodells in Kapitel 2.

Ungeachtet der in den vorgängigen Kapiteln identifizierten Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich aus der Analyse aber **keine Hinweise, wonach die derzeitige Lösung kurzfristig in Frage gestellt werden müsste**. Ungeachtet dessen stellen sich zwei zentrale Fragestellungen: Mit Blick auf die mittelfristige Nachfolge des amtierenden Stadtschreibers stellt sich die Frage, ob die Vereinigung der Funktionen von Gemeinderatssekretär und Verwaltungsleiter beibehalten oder durch zwei Personen wahrgenommen werden soll. Die in den letzten Jahren beobachtete Entwicklung der Aufgabenfelder – sowohl was das Volumen wie auch was die Komplexität betrifft – wirft zweitens die Frage auf, ob auf Stufe Gemeinderat das Milizsystem in der derzeitigen Form weitergeführt werden kann bzw. soll.

Abbau von Belastungsfaktoren aufgrund Doppelrolle

Der amtierende Stadtschreiber leistet mit seinem umfangreichen Wissen, seiner langjährigen Erfahrung und seinem grossen Engagement einen wesentlichen Beitrag zum guten Funktionieren der Führungsorganisation. Dessen Arbeits- und Verantwortungslast ist heute klar zu hoch und entsprechend mit Risiken verbunden. Ungeachtet dessen überwiegen nach hier vertretener Ansicht die in Kapitel 3.2.3 genannten positiven Effekte im Bereich der Schnittstellenbewirtschaftung, des Verständnisses für politische Zusammenhänge sowie der effizienten Koordination. Die Doppelrolle erleichtert auch die direkte Umsetzung der Entscheidungen des Gemeinderats.⁴⁷ Allerdings ist das mit der Doppelrolle einhergehende Aufgabenvolumen zu gross. Eine Aufteilung der beiden Funktionen auf zwei Personen könnte diesbezüglich für eine deutliche Entlastung sorgen. Diese würde aber zusätzliche Schnittstellen schaffen, den Koordinationsaufwand erhöhen und ginge zu Lasten einer einheitlichen Verwaltungsführung. Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat, Stadtpräsident, Gemeinderatssekretär, Verwaltungsleiter und Stadtverwaltung müsste sich neu einspielen, was den mit der Amtsübergabe ohnehin einhergehenden Wandel noch weiter verschärfen würde. Im Ergebnis erfordert eine personelle Trennung beider Funktionen mehr Ressourcen sowie eine

⁴⁷ In diesem Sinne auch Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres & Gemeindeammännervereinigung des Kantons Aargau: Organisation der Gemeindeverwaltung – Mögliche Führungsmodelle – Leitfaden, 1. September 2016, S.13.

klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten.⁴⁸ Aus diesem Grund wird empfohlen, **das Modell der Doppelrolle zumindest mittelfristig beizubehalten, gleichzeitig aber für eine substantielle strukturelle Entlastung der Funktion zu sorgen. Dies insbesondere durch die möglichst rasche Schaffung einer zusätzlichen Stellvertretung mit eigenen Verantwortungsbereichen.**

Ob mit den nachstehend vorgeschlagenen etappierten Massnahmen eine in der Praxis genügende Entlastung gelingen wird, muss sich allerdings noch weisen und kann heute nicht abschliessend beurteilt werden. Zentrale Erfolgsfaktoren sind in diesem Zusammenhang die Schaffung von Delegationsmöglichkeiten und die Ausschöpfung vorhandener Potenziale auf Ebene Verwaltungskader und Verwaltungsleitung. Aus diesem Grund **sollte langfristig die Möglichkeit offengelassen werden, die beiden Funktionen zu trennen.** Dem ist insbesondere bei der Definition des Stellenprofils für die Nachfolge wie auch beim Ausbau der Stellvertretung Rechnung zu tragen.

Fortführung des Milizsystems

Auf Ebene des Gemeinderats **wird kurz- und mittelfristig die Beibehaltung des derzeitigen Milizsystems empfohlen.** Ob die derzeitige Zusammensetzung aus einem vollamtlichen Stadtpräsidenten und sechs nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räte langfristig beibehalten werden kann, ist aus heutiger Sicht nicht abschliessend beurteilbar. Dies hängt wesentlich von der zukünftigen Entwicklung der zeitlichen und fachlichen Belastung namentlich in den Ressorts ab sowie davon, ob dem Gemeinderat eine angemessene Lastenverteilung innerhalb des Gemeinderats sowie eine konsequente Konzentration auf seine politische Gestaltungsrolle verbunden mit einer Reduktion des Geschäftsvolumens im Gemeinderat gelingt. Letzteres erfordert namentlich **eine weitergehende Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Verwaltung.**

⁴⁸ Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres & Gemeindeammännerversammlung des Kantons Aargau: Organisation der Gemeindeverwaltung – Mögliche Führungsmodelle – Leitfaden, 1. September 2016, S.14.

Sukzessive Entwicklung der Führungsorganisation

Die beiden vorgeschlagenen Entwicklungsachsen zielen auf eine sukzessive Entwicklung der Führungsorganisation. Neben den oben aufgeführten Überlegungen trägt ein derartiges Vorgehen auch dem Umstand Rechnung, dass sowohl eine Aufteilung der Funktionen des Gemeinderatssekretärs und des Verwaltungsleiters auf zwei Personen wie auch grundsätzliche Veränderungen in der organisatorischen Gestaltung bzw. Zusammensetzung des Gemeinderats tiefgreifende Einschnitte darstellen würden. Die Bewältigung der durch den Austritt des amtierenden Stadtschreibers entstehenden Wissens- und Erfahrungslücke dürfte in der Anfangsphase ebenfalls in wesentlichem Umfang Ressourcen binden. **Eine zeitnahe umfassende Umgestaltung der Führungsorganisation ist deshalb kaum zu bewältigen** und würde entsprechend Risiken betreffend die Aufgabenerfüllung beinhalten.

Das hier vorgeschlagene schrittweise Vorgehen zielt in diesem Sinne auch auf die **Gewährleistung einer möglichst grossen Konstanz** zu Gunsten der Aufrechterhaltung eines ordnungsgemässen Betriebs. Ein iteratives Vorgehen bietet zudem den Vorteil, dass die ergriffenen Massnahmen mit Blick auf weitere Entwicklungsschritte fortlaufend ausgewertet und angepasst werden können. Zu beachten ist schliesslich, dass eine grundlegende Umgestaltung namentlich auf Ebene Gemeinderat einer umfassenden, breit geführten politischen Diskussion bedarf, welche in einer Verfassungsrevision mündet. Letztere wäre auch mit Blick auf einen zukünftigen Verzicht auf die Doppelfunktion Gemeinderatssekretär / Verwaltungsleiter notwendig. Beide Reformen wären damit kurz- und mittelfristig kaum umsetzbar. Demgegenüber kann mit dem vorgeschlagenen Vorgehen mit Blick auf die Nachfolgeregelung **auf eine Revision der Stadtverfassung verzichtet werden.**⁴⁹

Die nachstehenden Empfehlungen orientieren sich an diesen drei Stossrichtungen, ergänzt durch punktuelle Empfehlungen zu spezifischen Fragestellungen.

⁴⁹ Zur in der Verfassung geregelten Grundzüge der Führungsorganisation vgl. Kapitel 2.

5.2 Empfehlungen zur Entwicklung der Führungsorganisation

5.2.1 Förderung der strategisch-politischen Rolle des Gemeinderats

Aktuell funktioniert das derzeitige Milizsystem zwar und das Primat der Politik ist gewährleistet. Die Belastungsgrenzen gerade bei den nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räte sind wohl aber im Wesentlichen erreicht. Umso wichtiger ist es, den Gemeinderat von Geschäften mit operativem Charakter weiter zu entlasten.

Dem Zusammenwirken innerhalb des Gemeinderats förderlich wäre zudem die Milderung der Folgen der bestehenden, systemimmanenten Informations- und Wissensasymmetrien namentlich im Bereich der Geschäftsplanung und der diesbezüglichen Prioritätensetzungen. Schliesslich ist der Gemeinderat stärker in die Gesamtverantwortung betreffend die Aufsicht einzubinden.

Zwecks Förderung der strategisch-politischen Rolle des Gemeinderats werden deshalb folgende Empfehlungen formuliert:

1) Die derzeitige Zusammensetzung des Gemeinderats aus einem vollamtlichen Stadtpräsidenten und sechs nebenamtlichen Gemeinderätinnen und -räten ist vorerst beizubehalten, ebenso die geltende Trennung von fachlicher und administrativer Führung bzw. Steuerung. Auf Ebene Gemeinderat ist eine weitere Fokussierung auf die politisch-strategische Steuerung durch Effizienzgewinne anzustreben. Im Einzelnen werden ange-regt:

Kurzfristig:

a) Die Prüfung einer im Vergleich zu heute weitergehenden Delegation der Entscheidungskompetenzen an die Verwaltung durch den Gemeinderat; dies insbesondere im Vergaberecht oder betreffend die Behandlung von Unterstützungsgesuchen, möglicherweise aber auch in weiteren Bereichen.

Hinweis: Anzustreben ist eine Reduktion des Geschäftsvolumens. Möglicher Orientierungspunkt für die an die Verwaltung zu delegierenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen kann das Mass des politischen Gestaltungsspielraums sein, welches ein Geschäft für den Gemeinderat enthält. Die

Umsetzung bedingt eine Anpassung der reglementarischen Grundlagen. Empfohlen wird der Einbezug der zuständigen Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher.

- b) Die Diskussion von Massnahmen zur Milderung bestehender Wissens- und Informationsasymmetrien innerhalb des Gemeinderats, insbesondere mit Blick auf die Geschäftsplanung und die Priorisierung von Geschäften strategischer Bedeutung. Dies verbunden mit dem Ausbau bestehender oder dem Aufbau neuer diesbezüglicher Instrumente (insb. Geschäftsplanung und -kontrolle).*

Hinweis: Empfohlen wird insbesondere eine Modernisierung der Geschäftsabwicklung, namentlich mit Blick auf die Traktandierung, die Priorisierung und die Entscheidungsmechanismen. Allfällige Massnahmen sind mit den bestehenden Strategien, Prozessen und Instrumenten der Stadtverwaltung abzustimmen.

Mittelfristig:

- c) Die Prüfung und gegebenenfalls Anpassung der derzeitigen Ressortverteilung.*

Hinweis: Die Massnahme zielt auf eine ausgeglichene zeitliche und fachliche Belastung der nebenamtlichen Gemeinderatsmitglieder. Der Deckungsgleichheit von Ressort und Ämter und der Reduktion der diesbezüglichen Schnittstellen sollte im Rahmen der Möglichkeiten Rechnung getragen werden. Empfohlen wird der angemessene Einbezug der zuständigen Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher.

- d) Die Überprüfung der Arbeitsweise der vorberatenden Kommissionen einschliesslich der Frage der Geschäftszuweisung; dies in Zusammenarbeit mit dem Stadtrat und mit Blick auf eine bessere Wirksamkeit dieses politischen Instruments sowie im Interesse einer effizienteren Verwaltungstätigkeit.*

Hinweis: Die Umsetzung bedingt möglicherweise eine Anpassung der reglementarischen Grundlagen. Empfohlen wird insbesondere der Einbezug der

Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten, der Kommissionssekretärinnen und -sekretäre (Amtsvorstehende) sowie des Stadtschreibers.

Langfristig:

- e) Die Initiierung und Führung einer politischen Diskussion betreffend die Miliztauglichkeit der aktuellen Organisation des Gemeinderats einschliesslich der Entwicklung von Alternativen.*

Hinweis: Das Vorhaben ist politisch sensibel und ressourcenintensiv. Notwendig sind deshalb eine gute Planung und Vorbereitung der Diskussion. Die Umsetzung von Alternativen bedarf einer Teilrevision der Stadtverfassung.

2) Die Aufsicht über die Führung ist durch den Gemeinderat unverändert an den oder die Stadtpräsidenten/in zu delegieren. Der Gemeinderat ist jedoch besser in die Gesamtverantwortung einzubinden; dies zur Stärkung der Position des Gemeinderats als Kollektivorgan einerseits und der politischen Kontrolle andererseits. Im Einzelnen werden angeregt:

Kurzfristig:

- a) Eine periodische mündliche Berichterstattung des Stadtpräsidenten im Gemeinderat zur von ihm ausgeübten Aufsicht.*

Hinweis: Mit dieser Massnahme soll die Einbindung des Gemeinderats in die Gesamtverantwortung sichergestellt werden.

Mittelfristig:

- b) Die Einführung eines periodischen schriftlichen Berichts des Stadtpräsidenten und dessen Beratung im Gemeinderat*

Hinweis: Empfohlen wird die Integration ausgewählter Führungskennzahlen («Cockpit») aus dem Informationssystem der Stadtverwaltung. Die Verankerung der Berichterstattung in den reglementarischen Grundlagen ist nicht zwingend, wird aber empfohlen.

5.2.2 Entwicklung der Zuständigkeitsordnung

Aus heutiger Sicht überwiegen die Vorteile der Doppelrolle der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers als Gemeinderatssekretär/in und Verwaltungsleiter/in. Die systembedingte aber auch historisch gewachsene Aufgabenfülle ist allerdings zu umfangreich. Dies ist in mehrerlei Hinsicht problematisch: Erstens ist die zeitliche, fachliche und persönliche Belastung des Stadtschreibers zu gross. Zweitens wird sich auf dem Markt kaum eine Nachfolgerin und Nachfolger finden, welche die entsprechenden Kompetenzen vereint und somit das ganze Aufgabenspektrum in der heutigen Form abdecken kann. Drittens bestehen deutliche Hinweise, dass die derzeitige Aufgabenfülle und die damit zusammenhängende Belastung im Alltagsgeschäft zu Lasten von Entwicklungsarbeiten und Projekten strategischer Bedeutung geht. Und schliesslich geht die derzeitige Konzentration der Zuständigkeiten zu Lasten einer breiteren Abstützung der Gesamtverantwortung. Angeregt wird deshalb eine substantielle strukturelle Reduktion des Aufgabenvolumens des Stadtschreibers namentlich auch im Bereich der Verwaltungsleitung. Dazu notwendig ist die Schaffung von Delegationsmöglichkeiten, die stärkere Einbindung der Mitglieder des Verwaltungskaders in die Gesamtführungsverantwortung sowie – damit verbunden – die Entwicklung von Aufgabe und Rolle des Gremiums der Verwaltungsleitung. Die Gesamtverantwortung für die administrative Leitung der Verwaltung bleibt zwar vollumfänglich bei der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber. Diese oder dieser konzentriert sich aber im Rahmen der Steuerung der Verwaltung auf die strategische Ebene sowie auf die Koordination der Verwaltungsaufgaben und -tätigkeiten. Personaldienst, zentrale Dienste und Stadtkanzlei unterstützen ihn bei diesen Aufgaben.

Zur Entwicklung der Zuständigkeitsordnung innerhalb des Verwaltungskaders werden deshalb nachstehende Empfehlungen formuliert. Dabei geht es auch darum, von Wissen und Erfahrung des amtierenden Stadtschreibers möglichst gut

profitieren zu können und so die mittelfristige Amtsübergabe optimal vorzubereiten.

3) Die heutige Ausübung der Funktionen des Gemeinderatssekretariats und der Verwaltungsleitung durch die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber (Doppelrolle) ist beizubehalten, dies verbunden mit einer breiteren Verteilung der Kompetenzen und Verantwortungen. Im Einzelnen werden angeregt:

Kurzfristig:

a) Die Einsetzung einer zusätzlichen Stellvertretung des Stadtschreibers mit Blick auf die Schaffung von Delegationsmöglichkeiten im Bereich der Verwaltungsleitung oder des Gemeinderatssekretariats; dies verbunden mit der eindeutigen Zuordnung eigenständiger Aufgabenbereiche und der damit einhergehenden Kompetenzen und Verantwortungen.

Hinweis: Ziel der Stelle ist eine rasche substantielle Entlastung des amtierenden Stadtschreibers. Die Stelle kann auf eine Stellvertretung entweder im Bereich der administrativen Leitung der Stadtverwaltung oder im Bereich des Gemeinderatssekretariats ausgerichtet werden. Das Profil der Stelle ist entsprechend zu gestalten. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Belastung des Stadtschreibers und der mit Blick auf die mittelfristige Amtsübergabe zu schaffenden Freiräume ist diese Massnahme dringend.

b) Die konsequente Weiterführung der Konsolidierung des Generationenwechsels auf Stufe Amtsvorstehende; dies insbesondere mit Blick auf die selbständige Wahrnehmung der diesen obliegenden Qualitäts- und Prozessverantwortung.

Hinweis: Basierend auf dem bereits Erreichten wird ein partizipativ gestalteter Entwicklungsprozess empfohlen, in dessen Rahmen auch (möglicherweise divergierende) Erwartungshandlungen und Rollenverständnisse abgeglichen werden. Auf diese Weise sollen geteilte Werthaltungen entwickelt werden. Mögliches Instrument dazu kann etwa die Formulierung eines Führungsver-

ständnisses sein (siehe als Beispiel das vom Gemeinderat am 24. Juli 2017 genehmigte Dokument zum Führungssystem in der Gemeindeverwaltung Steffisburg).

- c) Die Teilnahme der Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher an den gemeinderätlichen Beratungen wichtiger Geschäfte aus ihrem Zuständigkeitsbereich; dies auf Einladung des für das Ressort verantwortlichen Mitglieds des Gemeinderats.*

Hinweis: Ziel dieser Empfehlung ist die unmittelbare Bereitstellung von fachspezifischem Wissen im Gemeinderat, eine entsprechende effizientere Geschäftsentwicklung, die Entlastung des Stadtschreibers durch Reduktion des Vorbereitungs- und Koordinationsaufwandes sowie die Förderung des Lernprozesses auf allen Ebenen.

- d) Die konsequente Fortführung der bereits eingeleiteten Entwicklungen in den dezentralen Stabs- und Rechtsdiensten, im Personaldienst (Personalentwicklung) und in den zentralen Diensten (einschliesslich Kommunikation und Marketing).*

Hinweis: Die bereits eingeleiteten und fortzuführenden Entwicklungen sollen auch auf die Delegation von Zuständigkeiten sowie auf die Entflechtung von fachlichen und administrativen Aufgaben und Verantwortungen zielen.

Mittelfristig

- e) Die Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Stellenprofile der beiden Stellvertretungen im Zuge der Neubesetzung der Stelle der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers.*

Hinweis: Gestützt auf die gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse sowie in Abstimmung zum konkreten Profil der neuen Stadtschreiberin oder des neuen Stadtschreibers sind die Stossrichtungen der Profile zu prüfen und auf die konkreten Bedürfnisse auszurichten.

- f) Die sukzessive Förderung des organisationalen Lernens.*

Hinweis: Ziel des organisationalen Lernprozesses ist es auf individueller Ebene erworbenes Wissen und gesammelte Erfahrung zugänglich zu machen, zu diskutieren und nach Bedarf auch in einem formalen Gremium zu klären. Die Ergebnisse dieses «Aushandlungsprozesses» sollen anschliessend allen zugänglich gemacht werden, so dass sich daraus ergebende Anschlussfragen und individuelle Erfahrungen und Erkenntnisse erneut zur Diskussion gestellt werden können. Die Lehre spricht von den Phasen der Sozialisierung und Kollektivierung individuellen Wissens, der Integration und der Internalisierung. Die Empfehlung zielt aufbauend auf den bereits existierenden Prozessen auf eine Verbesserung namentlich der beiden letzten Phasen.

Langfristig:

g) Die Prüfung einer Verteilung der Funktion des Gemeinderatssekretärs und des Verwaltungsleiters auf zwei Personen.

Hinweis: Dies basierend auf der Auswertung der umgesetzten Entwicklungsmassnahmen. Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch die Einführung der Funktion einer Vizestadtschreiberin oder eines Vizestadtschreibers.

4) Funktionsweise und Rolle des Gremiums der Verwaltungsleitung sind weiterzuentwickeln. Im Einzelnen werden angeregt:

Kurzfristig:

a) Die in Art. 28a Abs. 1 des Organisationsreglements umschriebenen Aufgaben der Verwaltungsleitung sind zu klären und zu konkretisieren.

Hinweis: Empfohlen wird eine sukzessive, pragmatische und partizipative Entwicklung. Zentraler Diskussionspunkt sollte insbesondere die Setzung der thematischen Schwergewichte sein. Allenfalls empfiehlt sich die Durchführung eines extern moderierten Workshops. Die vorgeschlagene Massnahme hat einen Bezug zu Empfehlung 3b.

Mittelfristig:

b) Überprüfung und allfällige Anpassung der Funktionsweise des Gremiums.

Hinweis: Mit Blick auf eine zielorientierte Gestaltung der Sitzungen sind insbesondere die Verteilung der Zuständigkeiten etwa für die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen zu diskutieren. Denkbar ist etwa, diese Aufgaben an die zentralen Dienste oder an eine der beiden Stellvertretungen zu delegieren. Dies auch zur Entlastung des Stadtschreibers, welcher die Sitzungen unverändert präsidieren soll.

5.2.3 Entwicklung der Führungsinstrumente

Die Ausschöpfung vorhandener Effizienzpotenziale namentlich im Bereich der digitalen Verwaltungsführung und der Prozessdokumentation bedingt nebst der Fortführung der in Angriff genommenen verwaltungstechnischen Entwicklungsarbeiten auch eine bestmögliche Abstimmung dieser Arbeiten mit der Entwicklung der Führungsorganisation sowie eine systematische Begleitung insbesondere auch auf strategischer Ebene. Grundlage bilden dabei die bereits erarbeiteten strategischen und konzeptuellen Grundlagen.

Zur Entwicklung der Führungsinstrumente wird deshalb folgende Empfehlung formuliert:

5) Die teilweise bereits laufenden oder zumindest angedachten Entwicklungen im Bereich der Management- und Verwaltungsinstrumente sind konsequent voranzutreiben und mit den übrigen Handlungsachsen abzustimmen. Im Einzelnen werden angeregt:

Kurzfristig:

a) Basierend auf dem Stand der Arbeiten sind namentlich die Implikationen der angeregten Entwicklung der Führungsorganisation und weiterer Entwicklungen auf die Führungsinstrumente laufend in der Verwaltungsleitung zu diskutieren.

Hinweis: Aufbauend auf den in der Verwaltungsleitung bereits heute laufenden Arbeiten und Diskussionen zielt die Empfehlung auf eine gezielte Abklärung der Bedürfnisse, auf die rechtzeitige Identifikation neuer Entwicklungen, auf die Schaffung von Konsens bezüglich der mit der Implementierung dieser Instrumente notwendigen Anpassungen der Arbeitsprozesse und Verhaltensroutinen sowie – allgemein – auf die Einbindung der Mitglieder in die Gesamtverantwortung. Die vorgeschlagene Massnahme hat damit einen Bezug zur Empfehlung 4 oben.

b) Der Gemeinderat ist regelmässig über dem Fortschritt der Arbeiten namentlich im Bereich Digitalisierung, Ablage und Archivierung sowie Kommunikation und Information wie auch über die Umsetzung der diesbezüglichen Strategien zu informieren; dies unter Wahrung der Entscheidungskompetenzen der Stadtverwaltung.

Hinweis: Die Empfehlung ermöglicht es dem Gemeinderat einerseits seine ihm durch die Verfassung übertragene Verantwortung für den Aufbau und die Durchführung einer umfassenden und koordinierten Verwaltungstätigkeit wahrzunehmen. Gleichzeitig erlaubt sie der Stadtverwaltung die politische Abstützung der teils ressourcenintensiven Entwicklungsarbeiten.

5.2.4 Vorbereitung der Amtsübergabe des Stadtschreibers

Mit Blick auf die mittelfristige Nachfolge des Stadtschreibers sind dessen hohe Arbeitslast, das Fehlen von Delegationsmöglichkeiten, die Kumulation von implizitem Wissen sowie dessen zumindest in Teilen fehlende Dokumentierbarkeit für das gute Funktionieren der Führungsorganisation mit erheblichen Risiken verbunden. Insbesondere die Empfehlungen Nr. 3a bis 3d zielen deshalb auch auf eine Entlastung des amtierenden Stadtschreibers zu Gunsten der Vorbereitung und Durchführung der mittelfristigen Amtsübergabe. Zusätzlich werden folgende Empfehlungen formuliert:

6) Die Milderungen des mit dem Austritt des amtierenden Stadtschreibers verbundenen Wissens- und Erfahrungsverlusts mittels eines systematischen Wissenstransfers. Im Einzelnen werden angeregt:

Kurzfristig:

- a) *Soweit möglich und nicht bereits vorhanden die Dokumentation von Verwaltungsabläufen sowie von Entscheidungsprozessen und Entscheidungsgrundlagen auf Stufe Stadtschreiber.*

Hinweis: Die Empfehlung hat einen engen Bezug zu den bereits laufenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der ECM-Strategie.

- b) *Die konsequente Einbindung der Mitglieder der Verwaltungsleitung und/oder einzelner Mitglieder des Verwaltungskaders in laufende und zukünftige Geschäfte von strategischer und/oder politischer Relevanz (Schlüsseldossiers).*

Hinweis: Die Empfehlung hat einen direkten Bezug zur Empfehlung Nr. 4a.

Mittelfristig:

- c) *Eine zeitlich überlappende Anstellung der Nachfolgerin oder des Nachfolgers des amtierenden Stadtschreibers.*

Hinweis: Verschiedene Ansätze sind möglich. Denkbar sind etwa die vorzeitige Anstellung der Nachfolgerin oder des Nachfolgers mit Amtsübergabe bei Austritt des amtierenden Stadtschreibers oder eine Amtsübergabe mit Fortführung der Anstellung des derzeitigen Stadtschreibers; dies verbunden mit der Definition eines spezifischen Aufgabenfelds.

5.3 Empfehlungen zum Profil der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers

Die allgemeine Stossrichtung der vorgeschlagenen Organisationsentwicklung und die in diesem Zusammenhang ausgesprochenen Empfehlungen haben einen direkten Einfluss auf das Profil der neuen Stadtschreiberin oder des neuen Stadtschreibers. Nachstehend werden Vorschläge zur Ausrichtung der Stelle, zu den Qualifikationserfordernissen, zum Erfahrungshintergrund und zu den erforderlichen Kompetenzen formuliert.

5.3.1 Ausrichtung der Stelle

Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber ist die zentrale Drehscheibe auf Ebene Verwaltung und Gemeinderat. Er oder sie ist Anlaufstelle für eine Vielzahl von Anspruchsgruppen und in diesem Sinne Aushängeschild der Stadt. Die Nachfolgerin oder der Nachfolger wird diese Schlüsselrolle voraussichtlich nicht gleich wie der heutige Amtsinhaber ausüben können. Erforderlich ist deshalb eine gewisse Priorisierung. Mit dem diesbezüglichen Grundsatzentscheid untrennbar verknüpft ist die Festlegung des Profils der zu schaffenden zusätzlichen Stellvertretung (siehe Empfehlung 3a).

Die geführten Gespräche zeigen, dass einerseits namentlich die Gemeinderatsmitglieder eine fundierte Beratung und die umfassende Koordination der Geschäfte auf Ebene Gemeinderat als zentrales Erfordernis erachten. Dies spricht dafür, das Profil schwergewichtig auf die Funktion der Gemeinderatssekretärin oder des Gemeinderatssekretärs auszurichten. Andererseits lässt sich Profil und Rolle wie auch das (teilweise operative) Aufgabenfeld einer Stellvertretung im Bereich Gemeinderatssekretariat fokussiert umschreiben und von den Kompetenzen des Stadtschreibers klar abgrenzen. Eine allfällige diesbezügliche Ausrichtung würde eine Teilnahme der Stellvertreterin oder des Stellvertreters an den Gemeinderatsitzungen erfordern.

Der Entscheid über die Ausrichtung der Stelle der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers (und damit verbunden über diejenige der neu zu schaffenden Stellvertretung) ist vor dem Hintergrund der konkreten Bedürfnisse namentlich des Gemeinderats sowie in Berücksichtigung der bestehenden personellen Rahmenbedingungen zu fällen. Notwendig dazu ist eine vertiefte Diskussion sowohl im Gemeinderat wie auch in der Verwaltungsleitung. Dabei ist insbesondere auch der angestrebten Stärkung der Verwaltungsleitung und der Eigenverantwortung des Verwaltungskaders Rechnung zu tragen (siehe dazu insbesondere auch die Empfehlungen 3b und 4).

5.3.2 Qualifikationserfordernisse

Betreffend das Profil der zukünftigen Stadtschreiberin oder des zukünftigen Stadtschreibers ist zu beachten, dass sich die Anforderungen an die oder den Gemeinderatssekretär/in von denen der administrativen Verwaltungsleitung trotz ge-

wisser Überlappungen unterscheiden. Bezogen auf die Funktion der Gemeindevizepräsidentin oder des Gemeindevizepräsidenten wird neben Vertrautheit mit politischen Prozessen und Koordinationsgeschick mehrheitlich juristische Sachkenntnis wie auch politische Erfahrung als unverzichtbar erachtet. Die 2019 gemachte Erfahrung hat gezeigt, dass ein Verständnis für politische Zusammenhänge und Sensibilitäten, also ein «politisches Gespür» auch für die Ausübung der Funktion der Verwaltungsvizepräsidentin oder des Verwaltungsvizepräsidenten unabdingbar ist. Zusätzlich erfordert die Ausübung der Verwaltungsvizepräsidentin breite Management- und Führungskompetenzen. Beide Aufgabenbereiche beinhalten die Erfüllung anspruchsvoller Organisationsaufgaben sowie vielfältige interne und externe Zusammenarbeiten innerhalb wie auch ausserhalb des Gemeinderats und der Stadtverwaltung. Die oder der neue Amtsinhaber/in muss es gewohnt sein, Prioritäten zu setzen und die Fähigkeit haben, den Blick für das Ganze zu behalten. Zentraler Erfolgsfaktor für die empfohlene Entlastung im Bereich der administrativen und personellen Verwaltungsführung sind Fähigkeit und Wille zur Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

5.3.3 Erfahrungshintergrund

Die neue Stadtschreiberin oder der neue Stadtschreiber sollte insbesondere folgende Erfahrungen mitbringen:

- Mehrjährige Erfahrung in der politischen Arbeit, namentlich an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung. Erfahrungen auf Ebene Gemeinde sind wünschenswert, jedoch nicht zwingende Voraussetzung.
- Führungserfahrung in Verwaltung oder Privatwirtschaft, im optimalen Fall beides.
- Erfahrung im Umgang mit komplexen juristischen Fragestellungen, namentlich im Bereich des Staats- und Verwaltungsrechts.
- Erfahrung in der Leitung von (Change-)Projekten.

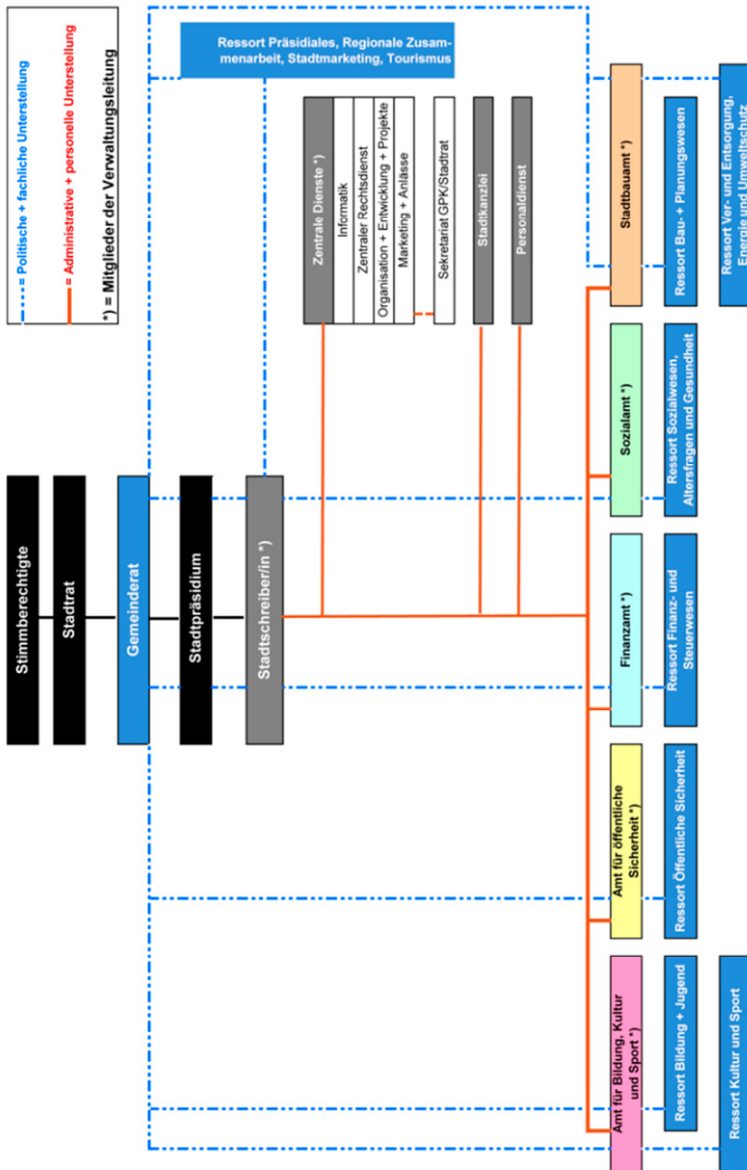
5.3.4 Kompetenzen

Die neue Stadtschreiberin oder der neue Stadtschreiber sollte insbesondere über folgende Kompetenzen verfügen, wobei die Gewichtung der einzelnen Kompetenzen vom zu fällenden Grundsatzentscheid betreffend die Ausrichtung der Stelle abhängig ist:

- Methodisch-fachliche Kompetenzen:
 - Master in den Rechtswissenschaften, vorzugsweise mit Schwergewicht im öffentlichen Recht.
 - Vorzugsweise Weiterbildung im Bereich des Managements und/oder Führung (oder mehrjährige Berufserfahrung).
 - Gute Kenntnis des politisch-administrativen Systems, Verständnis politischer Zusammenhänge.
 - Verwaltungsorganisatorische und -technische Kenntnisse, vorzugsweise auch im Bereich der digitalen Verwaltungsführung.
 - Ausgeprägtes Organisations- und Verhandlungsgeschick.
 - Ausgezeichneter schriftlicher und mündlicher Ausdruck (Deutsch).
 - Fähigkeit, umfangreiche und komplexe Zusammenhänge in kurzer Zeit zu erfassen und zu ordnen (Analysefähigkeit)
 - Vorausschauendes, strategisches und ganzheitliches Denken.
- Führungskompetenzen und soziale Kompetenzen:
 - Freude und Bereitschaft im Team zu arbeiten sowie Fähigkeit Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zu delegieren.
 - Freude gemeinsam mit Partnerinnen und Partnern etwas bewirken zu können verknüpft mit einer gewissen Hartnäckigkeit und Durchsetzungsvermögen (offene und initiative Persönlichkeit).
 - Kommunikations- und Konfliktfähigkeit in einem heterogenen Umfeld.

- Die Fähigkeit Prioritäten zu setzen und Wichtiges von weniger Wichtigem zu unterscheiden.
 - Bereitschaft und Fähigkeit Veränderungsprozesse zu initiieren und mitzugestalten.
 - Kunden- bzw. Dienstleistungsorientierung.
- Persönliche Kompetenzen:
- Überdurchschnittliche Belastbarkeit, Einsatzbereitschaft und Flexibilität.
 - Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit.
 - Fähigkeit und Bereitschaft Entscheide zu treffen und Verantwortung zu übernehmen.

ANHANG 1: ORGANIGRAMM



ANHANG 2: INTERVIEWLEITFADEN

Vorbemerkungen

Die Evaluation der Führungsorganisation der Stadt Langenthal sieht die Führung von Einzelinterviews vor. Vorgesehen sind Gespräche mit insgesamt 16 Schlüsselpersonen auf Leitungsebene. Die Gespräche wurden mittels Terminumfrage im Zeitraum vom 26. Januar bis 11. Februar 2021 vereinbart und finden – soweit es die behördlichen Vorgaben im Zusammenhang mit COVID-19 erlauben – vor Ort in der Stadtverwaltung Langenthal statt.

Gesprächseröffnung

- Begrüssung und Dank.
- Es ist mir ein Anliegen, dass unser Gespräch möglichst stark auf die Praxis ausgerichtet ist. Zu diesem Zweck habe ich Sie im Voraus gebeten, ein konkretes Dossier zu wählen, anhand dessen sich das Funktionieren der Führungsorganisation aus Ihrer Sicht gut zeigen lässt. Selbstverständlich interessieren uns aber auch Ihre weiteren Erfahrungen und Beobachtungen. Wir möchten verstehen, wie das in Verfassung und Organisationsreglement verankerte Führungsmodell gelebt wird und Ihre diesbezüglichen Einschätzungen kennenlernen. Dabei möchten wir von Ihnen auch Hinweise und Vorschläge zur Verbesserung erhalten. Bitte zögern Sie nicht, jederzeit solche Empfehlungen auszusprechen!
- Es geht in diesem Gespräch also um die Evaluation der gelebten Führungsorganisation bzw. des Führungsmodells, nicht um die Bewertung des von Ihnen gewählten Dossiers oder um die Beurteilung von Personen.
- Das Gespräch dauert gut eine Stunde. Ihr Einverständnis vorausgesetzt wird das Gespräch digital aufgezeichnet. Alle Gespräche werden durch mich anhand eines zusammenfassenden Protokolls der wichtigen Ergebnisse und Erkenntnisse ausgewertet. Auf eine detaillierte Protokollführung wird jedoch verzichtet.
- Bitte schildern Sie kurz das von Ihnen gewählte Praxisbeispiel.

Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen

Das Führungsmodell weist der Stadtpräsidentin oder dem Stadtpräsidenten, dem für sein jeweiliges Ressort verantwortlichen Gemeinderatsmitglied, der Stadtschreiberin oder dem Stadtschreiber und den Amtsvorsteherinnen oder Amtsvorstehern verschiedene Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu. Nehmen in der gelebten Praxis die richtigen Personen die richtigen Aufgaben und Verantwortungen wahr? Sind die Zuständigkeiten zweckmässig verteilt?

Im Verlauf des Gesprächs insbesondere anzusprechende Punkte:

- Ist den Beteiligten jeweils klar, wer was zu tun hat bzw. wer was macht?
- Sofern dies nicht klar ist, wer sorgt für die entsprechende Klärung? Erfolgt diese Klärung in der Regel rechtzeitig und in klarer, transparenter Weise?
- Haben die involvierten Personen genügend Entscheidungsspielraum um ihre Aufgaben und Verantwortungen wahrnehmen zu können?
- Können die involvierten Personen ihre persönlichen und fachlichen Kompetenzen gut einbringen?
- Wenn eine Person ausfällt: Ist allen klar, wer die Stellvertretung übernimmt? Funktionieren die Stellvertretungen in der Regel gut?
- Allgemein: Was könnte man bezogen auf die Zuordnung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten bzw. bezogen auf die Regelung der Zuständigkeiten in Zukunft besser machen?

Entflechtung von Politik und Verwaltung

Ziel des Führungsmodells ist die Entflechtung von Politik und Verwaltung, wobei die Politik das Primat hat. Können die Ressortverantwortlichen die Dossiers in genügender Weise inhaltlich gestalten bzw. beeinflussen?

Im Verlauf des Gesprächs insbesondere anzusprechende Punkte:

- Wer initiiert üblicherweise ein Geschäft – die zuständige Gemeinderätin oder der zuständige Gemeinderat, der Stadtschreiber oder die oder der Amtsvorsteher/in?
- Werden die zu Beginn formulierten politischen Zielsetzungen in der Regel erreicht?
- Mit der Entflechtung wird auch eine Entlastung der Stadtpräsidentin oder des Stadtpräsidenten und der übrigen Gemeinderatsmitglieder angestrebt. Funktioniert diese Entlastung?
- Haben die Ressortverantwortlichen genügend Zeit, sich mit den Dossiers inhaltlich auseinanderzusetzen?
- Verfügen die Ressortleiterinnen oder Ressortleiter rechtzeitig über die «richtigen» Informationen, um ihre Verantwortung wahrnehmen zu können?
- Als wie eng erleben Sie die Zusammenarbeit zwischen Ressortverantwortlichem und Amtsvorsteherin oder Amtsvorsteher?
- Gemäss Verfassung verfügen die Ressortverantwortlichen über ein – Zitat – «politisch-inhaltliches» Weisungsrecht. Was ist darunter zu verstehen? Wie wird dieses Weisungsrecht ausgeübt?
- Gibt es dabei manchmal Konflikte? Falls ja, wie werden diese gelöst und welche Rolle haben hier allenfalls der Stadtschreiber und der Stadtpräsident.
- Allgemein: Was bräuchte es, damit insbesondere die Ressortverantwortlichen ihre gestalterische Rolle noch besser wahrnehmen können?

Inbesondere zum Geschäftsleitungsmodell

Das Führungsmodell sieht vor, dass die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber die Verwaltung administrativ leitet, die für das Ressort zuständigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäte die politische Verantwortung wahrnehmen und die

Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher in Fragen des Amtes sowie in Bezug auf die Geschäfte entscheiden. Wir haben bezüglich dieser unterschiedlichen Zuständigkeiten schon verschiedene Punkte angesprochen ... Ganz allgemein gefragt: Wie funktioniert diese Trennung in der Praxis?

Im Verlauf des Gesprächs insbesondere anzusprechende Punkte:

- Erfahrungsgemäss ist die strikte Trennung von administrativer und inhaltlicher Steuerung manchmal schwierig. Wie beurteilen Sie das Zusammenspiel insbesondere von Ressortverantwortlichem, Stadtschreiber und Amtsvorsteher/innen?
- Wie stark beteiligt sich der Stadtschreiber an der inhaltlichen Gestaltung der Geschäfte?
- Das Gremium «Verwaltungsleitung» soll die Stadtschreiberin oder den Stadtschreiber in seinen Aufgaben unterstützen. Die Aufgaben und Kompetenzen dieses Gremiums sind im Organisationsreglement verankert. Welches ist die Rolle der Verwaltungsleitung in der Praxis?
- Sehen Sie bezüglich des Gremiums «Verwaltungsleitung» Potenziale die derzeit nicht genutzt werden? Welche Änderungen / Anpassungen bräuchte es in diesem Zusammenhang?
- Die Stadtschreiberin oder der Stadtschreiber leitet die Stadtverwaltung administrativ und die Stadtpräsidentin oder der Stadtpräsident beaufsichtigt im Auftrag des Gemeinderats die Führung der Stadtverwaltung. Wie funktioniert dieses Zusammenspiel?
- Jede neue Person wird die Funktion der Stadtschreiberin oder des Stadtschreibers anders ausfüllen. Was wäre Ihnen besonders wichtig, welche Aspekte sollten im Stellenprofil neu einfließen oder sind besonders hervorzuheben?
- Allgemein: Wie könnte man das Zusammenwirken von Stadtpräsident/in, Stadtschreiber/in, Ressortverantwortlichen und Amtsvorsteher/innen noch verbessern?

Effizienz

Das Führungsmodell soll es ermöglichen, die Dossiers zeitgerecht in «guter» Qualität abzuwickeln und dabei einen möglichst geringen (Personal-)aufwand generieren. Gelingt dies aus Ihrer Sicht?

Im Verlauf des Gesprächs insbesondere anzusprechende Punkte:

- Werden die im Voraus festgelegten Termine in der Regel eingehalten? Falls nicht: Woran liegt das?
- Gibt es «Flaschenhälse? Falls ja, wo und weshalb? Was ist bzw. wäre die Lösung zu deren Vermeidung?
- Sind die Aufgaben und die damit verbundenen Arbeitslasten auf zu wenige oder zu viele Köpfe verteilt – oder ist die Verteilung genau richtig?
- Besteht in genügendem Masse die Möglichkeit, das Dossier mit den Mitgliedern der Führungsebene zu besprechen?
- Wenn Sie Informationen aus einem anderen Ressort bzw. Amt benötigen, wie gehen Sie vor?
- Wer ist verantwortlich für die Koordination mit anderen Geschäften? Wie läuft diese Koordination in der Praxis?
- Wenn viele Dossiers gleichzeitig zu erledigen sind: Wer setzt die Prioritäten? Werden diese klar kommuniziert?
- Wenn es zu Interessens- und/oder Zielkonflikten zwischen Ämtern bzw. Ressorts kommt: Werden diese rechtzeitig und sachgerecht gelöst? Wie läuft dies in der Praxis ab?
- Wenn im Verlaufe der Bearbeitung neue Umstände auftauchen oder die Rahmenbedingungen ändern: Wird aus Ihrer Sicht rechtzeitig und richtig darauf reagiert? Wie ist in diesem Fall das übliche Vorgehen?
- Allgemein: Was müsste man tun, um in der Abwicklung der Dossiers / Geschäfte noch effizienter zu sein?

Zum Abschluss noch zwei Fragen

Gibt es Themenbereiche bzw. Problemkreise im Zusammenhang mit dem Führungsmodell, welche wir noch nicht angesprochen haben?

Wenn Sie das Führungsmodell, das Zusammenspiel der verschiedenen Personen und Ebenen sowie Ihren Alltag betrachten, bewährt sich das gegenwärtige Führungsmodell oder was müsste auf alle Fälle geändert werden?

ANHANG 3: WIRKSAMKEITS- UND EFFIZIENZKRITERIEN

Organisationstheoretische Grundlage der nachfolgend entwickelten Wirksamkeits- und Effizienzkriterien bildet das von Thom/Wenger (S. 141 ff.) entwickelte Effizienzkonzept⁵⁰.

<i>Kriterienkategorie</i>	<i>Nr.</i>	<i>Effizienzkriterien</i>	<i>Unterkriterien</i>
Verwaltungstechnische Kriterien	1	Zielorientierung des Führungsmodells	Zielbezogenheit der den Akteuren zugewiesenen Aufgabenbereiche
			Wirksame Entflechtung von politischer und administrativer Steuerung
			Volle Entfaltung der politischen Kompetenzen (Gemeinderat) bzw. der Managementkompetenzen (Stadtschreiber, Amtsvorsteher)
			Kongruente und klare Zuordnung sowie Abgrenzung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen
			Miliztauglichkeit des Führungssystems
	2	Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes	Optimierte Anzahl, Art und Ebene der Schnittstellen, zwischen Politik und Verwaltung.
		Optimales Zusammenwirken von administrativer und politisch-inhaltlicher Führung/Steuerung.	

⁵⁰ Thom, Norbert / Wenger, Andreas: Die optimale Organisationsform – Grundlagen und Handlungsanleitung, Wiesbaden, 2010.

<i>Kriterienkategorie</i>	<i>Nr.</i>	<i>Effizienzkrte- rien</i>	<i>Unterkriterien</i>
			Aufwandgünstige Gliederungstiefe und Breite des Führungssystems (Anzahl vertikaler Hierarchiestufen)
			Aufwandgünstige bereichsübergreifende Koordinationseinrichtungen und -instrumente
	3	Schnelligkeit und Qualität des Steuerungsprozesses	Termingerechte Umsetzung politisch-inhaltlicher Vorgaben/Beschlüsse
			Adäquate Umsetzung des politischen Willens (zielorientierte und problemnahe Aufgabenerfüllung)
			Günstige Zahl und optimales Zusammenwirken beteiligter Akteure
			Klare und sachdienliche Regelungen der Stellvertretungen
			Eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung
Eindeutige Regeln zur Lösung von Interessenkonflikten zwischen Ressorts/Ämtern			
Flexibilitätsorientierte Kriterien	4	Handlungsfähigkeit und An-	Fähigkeit zur anforderungsgerechten, mit geringstmöglichen Leistungsverlust verbundenen Reaktion auf Änderungen

<i>Kriterienkategorie</i>	<i>Nr.</i>	<i>Effizienzkriterien</i>	<i>Unterkriterien</i>
		passungsfähigkeit des Führungssystems	<p>Optimaler Grad der Bündelung von Entscheidungskompetenzen bei Änderungen (Zentralisierungsgrad vs. lokale Problemlösungsfähigkeit)</p> <p>Offenheit des Führungssystems für aussergewöhnliche/unerwartete Sachverhaltskonstellationen</p>
Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit	5	Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit	<p>Einfache ebenen-, bereichs- und funktionsübergreifende Informations-, Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten zum Austausch und Diffusion von Wissen</p> <p>Fähigkeit zur Bündelung und Sicherung spezifischer Wissenspotenziale (gerade auch betr. Gewährleistung der Kontinuität bei Ressort- und/oder Personalwechseln)</p> <p>Wahrnehmung der kollektiven Verantwortung (Funktionieren als «Führungsteam»)</p> <p>Durchlässigkeit insbesondere der Personalstrukturen insbesondere mit Blick auf sachgerechte, ressort- und fachübergreifende Problemlösungen</p>
Interne anspruchsgruppenorientierte Kriterien	6	Förderung der sozialen Effizienz	Abschliessende, ganzheitliche integrierte Bearbeitung einer Aufgabe innerhalb eines Ressorts (Stufe Leitung)

<i>Kriterienkategorie</i>	<i>Nr.</i>	<i>Effizienzkriterien</i>	<i>Unterkriterien</i>
		enz und individuellen Lernfähigkeit	Ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit angemessener Fehlertoleranz
			Bewusstes Rollenverständnis der einzelnen Akteure.

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
Postfach 8573
CH-3001 Bern

Telefon +41 (0)31 631 53 11
E-Mail kpm.kpm@unibe.ch
Internet www.kpm.unibe.ch

ISBN-978-3-906798-69-1