

Anforderungen an die Verwaltungsspitze

Aus Sicht einer Kantonsregierung

Roland Brogli

1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, welche grundlegenden Anforderungen aus Sicht einer Kantonsregierung an die Verwaltungsspitzen gestellt werden (Brogli 2008, 12–22). Als langjähriges Mitglied des Aargauer Regierungsrats und als Vorsteher des Departements Finanzen und Ressourcen schildert der Verfasser hier seine persönlichen Erfahrungen zur Thematik.

Der Kanton Aargau gilt als Prototyp des schweizerischen Durchschnittskantons¹. Durchschnitt ist dabei selbstverständlich nicht im Sinne von Mediokrität zu verstehen. Vielmehr liefert der Aargau regelmässig sowohl bei Befragungen als auch bei nationalen Volksabstimmungen für die ganze Schweiz repräsentative Ergebnisse². Dieser Umstand erlaubt es, Aargauer Erkenntnisse und Erfahrungen, selbstverständlich mit der gebotenen Sorgfalt, zu verallgemeinern.

2. Ausgangslage

Ein Jahr nach der Gründung des schweizerischen Bundesstaats im Jahre 1848 bestand die allgemeine Bundesverwaltung aus 80 Personen (Germann, 1998–2009). Die Aufgaben des Bundes waren sehr beschränkt: Der Bund sollte neu über Krieg und Frieden, Bündnisse und Staatsverträge entscheiden und bei Streitigkeiten zwischen den Kantonen eingreifen. Das Zoll-, Post- und Münzwesen fielen ebenfalls in die Hoheit der Bundesbehörden. Getreu dem noch während Jahrzehnten auch in der zivilen Führung selbstverständlichen militärischen Führungsprinzip des «KKK» oder Kommandieren, Kontrollieren, Korrigieren, führten die Mitglieder der Landesregierung ihre kleinen Departemente persönlich und auch sehr operativ. Sie pflegten einen traditionellen, autokratischen Führungsstil und glichen darin wohl eher einem Patron mit wenigen Angestellten als dem Vorsteher eines Ministeriums.

Ohne Zweifel wurde die Verwaltung weitestgehend durch das gewählte Mitglied der Exekutive geführt. Es bestand Deckungsgleichheit zwischen politischer und strategischer Führung einerseits und operativer Führung des Tagesgeschäfts andererseits. Jedes Mitglied der Landesregierung war gleichermaßen «Landesvater» und Chef der Verwaltung in einem. Zu Recht bezeichnete dementsprechend

¹ Im 20. Jahrhundert entwickelte sich der Kanton Aargau in politischer, konfessioneller und gesellschaftlicher Hinsicht zum schweizerischen «Durchschnittskanton» (<http://wissen.de/wde/generator/wissen/ressorts/reisen/europa/index.page=1040604.html>).

² Gemäss Katja Gentinetta, ehemalige Top-Kaderfrau des Kantons Aargau und heutige stellvertretende Direktorin und Leiterin Strategie/Planung von Avenir Suisse, «spricht man in der übrigen Deutschschweiz auch vom «Durchschnittskanton», weil die Aargauer an den Abstimmungen meistens so stimmen wie der Durchschnitt» (RZ Oberwallis Nr. 12 vom 4. April 2002).

die Bundesverfassung von 1848 den Bundesrat als oberste vollziehende und leitende Behörde. Obwohl die gesellschaftliche, kulturelle und politische Realität längst eine andere ist, hat sich an der Terminologie bis heute erstaunlich wenig geändert: Auch nach der geltenden Verfassung von 1999 ist der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (BV; SR 101).

Die Führungsansprüche in der öffentlichen Verwaltung befinden sich in einem rasanten Wandel; die Anforderungen an die Führungskräfte sind dementsprechend hoch. Die überblickbaren, ja fast beschaulichen Verhältnisse wie zu Beginn der Gründung des Schweizerischen Bundesstaats sind definitiv historische Reminiszenzen. Heute beschäftigt selbst der kleinste Kanton der Schweiz, Appenzell Innerrhoden, rund 140 Mitarbeitende, der Kanton Genf in der zentralen Kantonsverwaltung rund 13 000 Personen oder Städte wie Zürich über 20 000 Personen.

Die aktuelle Grösse der Verwaltungen, aber auch neue Aufgaben mit zunehmend komplexen Inhalten haben die Anforderungen an die Führung in der öffentlichen Verwaltung seit der Gründung des Bundesstaates umfassend verändert. Heute ist die Führung von Staat und Verwaltung allein durch die gewählten Magistraten mindestens in den grösseren Kantonen nicht mehr zu bewerkstelligen, ohne dass die Regierung ihre eigentliche Kernaufgabe, nämlich das Regieren, vernachlässigen würde. Regieren bedeutet lenken, leiten, führen und meint nicht die vor- und nachgelagerte Sachbearbeitung.

Geändert haben sich aber auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen: Mit dem militärischen «KKK» lässt sich heute – anderslautenden Büchern und Führungsprinzipien von ehemaligen Regierungsmitgliedern zum Trotz (Ackeret 2007) – eine Verwaltung kaum mehr erfolgreich führen.

Die heutige Verwaltungsführung bewegt sich in einem wirtschaftlich dynamischen, öffentlich medialen Umfeld mit einer unterschiedlichen, stark polarisierenden, die Meinungsgegensätze betonenden politischen Diskussionskultur. Dazu kommt, dass sich die politische Diskussion oft stärker auf vermeintlich vordringliche Gegenwartsthemen fokussiert und darob die kluge Diskussion über die zukünftige Ausrichtung des Staates teilweise ins Hintertreffen gerät. Man mag diese Entwicklung bedauern – der Verfasser des vorliegenden Beitrags tut dies nicht. Wichtig ist vielmehr, dass man damit umzugehen weiss. Daher braucht es eine Verwaltungsführung, die in diesem Umfeld hochprofessionell agiert und die politischen Entscheidungsträger wirksam unterstützt.

Die Aufgabenerfüllung der Topkader an der Spitze der Verwaltung beinhaltet hohe und komplexe Anforderungen. Die Belastung ist in den vergangenen Jahren stark gewachsen. Heute hängt der Erfolg häufig in grösserem Masse von den Wahrnehmungs-, Kommunikations- und Entscheidungsfähigkeiten ab, als von der fachlichen Kompetenz.

Die gegenwärtigen Herausforderungen auf Bundesebene zeigen, dass die institutionell bedingte starke Belastung des Bundesrats mit dem Tagesgeschäft diesem zu Beginn einer Krise zuwenig Zeit für das Krisenmanagement und strategische Überlegungen liess. Trotz dem über anderthalb Jahrhunderte erfolgten Ausbau der Bundesverwaltung erfolgte keine grundlegende Reform. Nach wie vor

wird mit einem Führungsmodell des 19. Jahrhunderts an den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts herumlaboriert. Statt proaktiv zu handeln hat die Schweizer Landesregierung zu lange nur reagiert. Immerhin scheint das nicht überzeugende Krisenmanagement die Landesregierung dazu bewogen zu haben, die seit langem auf der politischen Agenda stehende, überfällige Regierungsreform anzupacken. Die Regierungsreform soll die Mitglieder der Landesregierung entlasten.

Hier sind viele Kantone weiter als der Bund. Dazu haben vor allem zwei Faktoren beigetragen: Es sind dies der zunehmende interkantonale Wettbewerb, der bei weitem nicht nur steuerliche Fragen beinhaltet, und die breite Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

3. Interkantonaler Standortwettbewerb als Innovationstreiber

Die Kantonsregierungen stehen in zunehmendem Standortwettbewerb zueinander; wer zu den Gewinnern zählen will, muss etwas schneller und bisweilen auch etwas mutiger als andere Kantone sein. Dazu muss sich die politische Führung auf hochqualifizierte Führungskräfte in der Verwaltung abstützen können, die anstelle der Pflege des Status quo vielmehr der Veränderung und Innovation positiv gegenüberstehen oder diese sogar fördern.

Wenn beispielsweise im Kanton Aargau die Staatsbeteiligungen sukzessive von der Politik entflochten werden, braucht es auf der obersten Verwaltungsebene ein Grundverständnis und das Know-how für Corporate Governance und ein zeitgemässes Beteiligungsmanagement, wie es auch die Privatwirtschaft voraussetzt.

Und wenn – wie im Kanton Aargau – die anstehenden demografischen Entwicklungen und die damit verbundenen Umwälzungen in der Gesellschaft, die in den nächsten 20–25 Jahren ablaufen werden, nicht negiert, sondern aktiv angegangen werden, braucht es auf der obersten Verwaltungsebene planerische Fähigkeiten, strategischen Weitblick und eine gesamtheitlich-gesellschaftliche Analysefähigkeit, um Lösungsvorschläge rechtzeitig der politischen Ebene zur Entscheidung vorlegen zu können.

Die moderne Verwaltung ist nicht mehr primär eine rechtsanwendende Behörde. Vielmehr hat die öffentliche Hand in einer hochkomplexen, pluralistischen Gesellschaft verschiedenste neue Aufgaben übernommen. Sie muss zunehmend gestaltend und auch proaktiv eingreifen.

Dass als Hauptvoraussetzungen für erfolgreiche Führung in der Verwaltung eine akademische, traditionell juristische Ausbildung und eine möglichst mehr- oder langjährige Tätigkeit in der Verwaltung nicht mehr genügen können, ist offensichtlich. Selbstverständlich ist bei den Führungskräften nach wie vor Fachkompetenz erforderlich. Bis Anfang der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts lag das Schwergewicht bei der Rekrutierung von Führungskräften klar bei den Fachkompetenzen. Heute sind es – und dies in Übereinstimmung mit den Anforderungen der Wirtschaft – Führungs-, Sozial- und Selbstkompetenzen, die stärker gewichtet werden. Zunehmende Bedeutung kommt dabei insbesondere der Innovations- und Veränderungsfähigkeit der zukünftigen Führungskräfte zu.

4. Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Die Führungsanforderungen an die Verwaltungsspitze steigen aber nicht nur infolge des sich verschärfenden Standortwettbewerbs. Auch mit der Einführung der sogenannten wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) bzw. New Public Management (NPM) sind die Top-Führungskräfte in der Verwaltung verstärkt gefordert. WOV wurde in zahlreichen Kantonen wie auch im Aargau eingeführt.

Nach der erfolgreichen Durchführung von Pilotprojekten funktioniert das aargauische Staatswesen seit dem 1. Januar 2006 nach WOV. Die Umgestaltung war auch Ausdruck der Unzufriedenheit von Politik, Bürgerinnen und Bürgern, Kundinnen und Kunden über die starke Bürokratisierung der öffentlichen Verwaltung. Der Ruf nach Deregulierung, Privatisierung und Flexibilisierung der Verwaltung war im Aargau, aber nicht nur im Aargau, nicht zu überhören.

Dank WOV kann die Politik eigentliche betriebswirtschaftliche Managementaufgaben verstärkt delegieren – auf Gemeinde-, Kantons- und auf Bundesebene.

Führungskräfte werden im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) über Zielvereinbarungen von ihrer direkt vorgesetzten Person pro Steuerungsbereich geführt. Das Führen mit Zielen wird von den Kadern der Verwaltung seit der Einführung von WOV zunehmend als Managementaufgabe verstanden. Dieser durch WOV zwar nicht in Gang gesetzte, aber doch beschleunigte Kulturwandel zeigte sich im Bedürfnis eines Teils der für einen Steuerungsbereich verantwortlichen Führungskräfte, die Ziele des «Unternehmens» (das heisst des Steuerungsbereichs) durch individuelle Zielvereinbarungen mit den Zielen der einzelnen Mitarbeitenden zu verknüpfen. Daraus resultierten ein spürbar stärkeres Commitment dieser Mitarbeitenden zum Arbeitgeber und die Förderung der individuellen Leistungsbereitschaft.

5. Reform des öffentlichen Personalrechts

Das Führungsverständnis der Verwaltungskader wird durch das jeweils anwendbare Personalrecht mitbeeinflusst. Eine Verbeamtung auf Lebenszeit, wie sie beispielsweise in Deutschland immer noch üblich ist, bildet nicht die beste Voraussetzung für eine innovative und veränderungsbereite Unternehmenskultur. Im Zusammenhang mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfolgte in verschiedenen Kantonen eine Annäherung des öffentlichen Personalrechts an die arbeitsvertraglichen Regelungen des Obligationenrechts: Es wurden zahlreiche Anpassungen beim Öffentlichen Personalrecht vorgenommen.

Der Kanton Aargau hat im Jahr 2000 eine deutliche Abkehr vom althergebrachten Beamtenrecht vollzogen. Er hat sich damit frühzeitig den personalpolitischen Herausforderungen gestellt. Das Personalmanagement will Veränderungsprozesse in der Verwaltung unterstützen, wirtschaftliche Arbeitsweisen ermöglichen und eine lernfördernde Kultur begünstigen. Der Kanton will sich dabei weiterhin als attraktiver, konkurrenzfähiger und sozialer Arbeitgeber positionieren. Die Einführung von WOV, die Anpassung des Personalrechts und der damit einhergehende Kulturwandel bedingten sich gegenseitig.

6. Führen im Rahmen von WOV

Grundsätzlich soll der Staat nur jene Leistungen erbringen, welche politisch legitimiert bzw. vom Parlament oder vom Souverän in Auftrag gegeben worden sind. Auf der Kostenseite ist der Gesamtwohlfahrt dann am besten gedient, wenn die staatlichen Leistungen kostengünstig erbracht werden.

WOV bietet die Voraussetzung dafür, dass der Staat beide Ziele, die richtigen Leistungen und die kostengünstige Erbringung der Leistungen, erfüllen kann. Die neue Führungsmethodik gibt sowohl der politischen wie auch der betrieblichen Führung ein Instrumentarium in die Hand, mit dem Führungsaufgaben besser wahrgenommen werden können. Mit Hilfe der transparenten Verknüpfung von politischen Inhalten mit den entsprechenden Ressourcen wird die Politik in die Lage versetzt, gut informiert ihre Entscheidungen über Art und Umfang öffentlicher Aufgaben zu treffen. In Form von Zielen besitzt sie weiter die Möglichkeit, Wirkungen und Leistungen der Verwaltung besser zu steuern. Die betriebliche Führung ihrerseits kann mit Hilfe der neuen betriebswirtschaftlichen Instrumente ihre Leistungen effizienter erstellen.

Mit der Einführung von WOV hat sich zwar der organisatorische Aufbau der Verwaltung, bestehend aus fünf Departementen und der Staatskanzlei, nicht grundsätzlich verändert, dagegen wurden die Aufgabeninhalte der einzelnen Departemente und der Staatskanzlei sukzessive weiterentwickelt und angepasst. So wurde das bisherige Aargauer Finanzdepartement, neu folgerichtig mit der Bezeichnung Departement Finanzen und Ressourcen, mit den Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Ressourcen ausgestaltet.

Zu den Ressourcen gehört unter anderem die Verantwortung für den Hochbaubereich und das Immobilienmanagement, die Ressource der Beteiligungen bzw. das Beteiligungsmanagement inkl. der Gewährleistung der Corporate Governance, das sogenannte Human Capital respektive die Ausformulierung und Umsetzung einer zeitgemässen Personalpolitik und der Betrieb der zentralen Informatikinfrastruktur. Ebenso wurden die Aufgabeninhalte der Staatskanzlei insbesondere um Strategiefragen für den Gesamtregerungsrat erweitert.

Eine Konsequenz davon ist, dass das Departement Finanzen und Ressourcen als Querschnittsdepartement unter politischer Leitung eines Regierungsrats und die Staatskanzlei als zentrale Stabsstelle der Regierung unter Leitung des Staatschreibers, die systemimmanent ebenfalls Aufgaben mit Querschnittscharakter wahrnimmt, eng zusammenarbeiten. Diese gut funktionierende Kooperation ist in der Zusammenbeitskultur auf der Führungsebene über die Departements- bzw. Staatskanzleigrenze hinweg begründet. Sie zeigt sich nicht zuletzt bei der gemeinsamen Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans wie auch bei der Erstellung des Jahresberichts. Das Departement Finanzen und Ressourcen und die Staatskanzlei sind quasi in einer institutionellen Partnerschaft verbunden.

Die Veränderungs- und Innovationsbereitschaft und damit die Verantwortung für die Steigerung der Standortattraktivität eines Kantons wird innerhalb einer Staatsverwaltung insbesondere von jenen Stellen gefördert, die Querschnittsverantwortung tragen. Je mehr diese Bereiche zusammenspannen, desto mehr

kann die Veränderungs- und Innovationsbereitschaft über die Gesamtverwaltung hinweg gesteigert werden.

Mit der Einführung von WOV hat sich bestätigt, dass die staatliche Verwaltung mit den bewährten Instrumenten, Prozessen, Regeln und Abläufen ähnlich wie ein grosser Dienstleistungsbetrieb der Privatwirtschaft geführt werden kann.

Dennoch gibt es Unterschiede:

- Die Regierungsräte in ihrer Eigenschaft als Departementsvorsteher tragen die volle Sach- und Führungsverantwortung im Departement. Dies verlangt ein aktives Führungengagement. Trotzdem können die Regierungsräte nur beschränkt operativ an der Spitze ihrer Departemente tätig sein. Deswegen kommt der Besetzung der Verwaltungsspitze grosse Bedeutung zu: der Departementsvorsteher benötigt zur grösstmöglichen administrativen Entlastung vom operativen Tagesgeschäft ein «alter ego» in der Verwaltung, einen Verwaltungsmanager, der als «COO» (Chief Operating Officer) das operative Geschäft leitet beziehungsweise betreut. Das einzelne Regierungsmitglied gewinnt damit Handlungsfreiheit zum Regieren. Es kann sich verstärkt in Gesamtregierungsgeschäfte einbringen und mit strategischen Fragestellungen auseinandersetzen.
- Die mit WOV verbundene Zielorientierung der politisch-administrativen Tätigkeiten führt aber auch dazu, dass vermehrt die interdepartementale, an Gesamtregierungszielen ausgerichtete Zusammenarbeit zum Tragen kommt. Operative Tätigkeiten können von der Regierung zur Ausführung an die Verwaltung delegiert werden. Da diese operativen, interdepartementalen Tätigkeiten Querschnittscharakter haben, erfolgt auch in diesen Fällen eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Departement Finanzen und Ressourcen und der Staatskanzlei. Dies zeigt sich im Kanton Aargau insbesondere bei jenen Aufgaben, die dem Gremium der obersten Verwaltungsmanager zugewiesen sind. Beispielsweise wird im Kanton Aargau das Informatik-Management der Gesamtverwaltung durch das vom Regierungsrat eingesetzte Informatik-Board geleitet. Dieses Board, das unter Leitung des Staatsschreibers steht und dem alle Generalsekretäre der Departemente angehören, verantwortet gemäss den politischen und finanziellen Rahmenvorgaben der Gesamtregierung eine umfassende Neuausrichtung der kantonalen Informatik.

Anders die Privatwirtschaft:

- Sie strebt in erster Linie langfristige und damit idealerweise nachhaltige Gewinnmaximierung an. Sie orientiert sich, jedenfalls dann, wenn die internen insbesondere monetären Anreize nicht falsch gesetzt sind, an der wirtschaftlichen Vernunft und Logik. Eine Verwaltung kann sich nicht auf eine solche Gleichung beschränken. Sie muss weitere Kriterien berücksichtigen und zum Teil divergierende Ziele unter einen Hut zu bringen versuchen.
- Führung im Staat ist grundsätzlich komplexer als in streng hierarchisch orga-

nisierten Unternehmen. Neben den in der Wirtschaft bekannten Anspruchsgruppen wie Kapitalgeber, Kunden, Mitarbeitende und Lieferanten treten zusätzliche in das Wirkungsgefüge ein. In der Aktiengesellschaft steht die Oberaufsicht dem Verwaltungsrat zu, im Staat obliegt diese Aufgabe dem Parlament. Ein Parlament spricht nie mit nur einer Stimme. Im besten Falle spricht es mit einer deutlichen Mehrheit und mit der gleichen Mehrheit für eine ganze Legislatur.

7. Schlussfolgerung

Die Departemente profitieren bei WOV von einer deutlichen Verbesserung der Führungsarbeit. Das Management in den Departementen erhielt mit dem hierarchisch gegliederten Produkte- und Zielsystem und der Kostenleistungsrechnung ein Instrumentarium, welches eine straffe und umfassende Führungsarbeit erlaubt. Damit ist es aber nicht getan. Die gleichzeitige Einführung und konsequente Nutzung eines Planungs- und Controllingsystems ist die wohl alles entscheidende Herausforderung bei der Umsetzung und somit für das Gelingen von WOV.

Gefragt sind Verwaltungsmanager und weniger Verwaltungsbürokraten: hochqualifizierte Führungspersönlichkeiten, die selbstverständlich Fach-, Sozial- und Managementkompetenz mitbringen. Sie müssen zudem die Fähigkeit haben, ihre Mitarbeitenden zu begeistern, zu motivieren und sich in den Dienst der «Unternehmensziele» des Kantons zu stellen.

Der Verwaltungsmanager zeichnet sich durch Entscheidungsfreudigkeit, Integrität und Authentizität aus. Kurz: gesucht sind Führungspersonen, die auch in der Wirtschaft gefragt sind.

Hier liegt eine der grossen Herausforderungen für den Staat: Staatliche Arbeitgeber müssen so attraktiv sein, dass der Transfer von Topkadern zwischen Wirtschaft und Verwaltung und umgekehrt zur Selbstverständlichkeit wird. Staatliche Arbeitgeber müssen also so attraktiv sein, dass es für Bewerber für bestimmte Positionen in der Wirtschaft ein Wettbewerbsvorteil ist, wenn sie in ihrem Curriculum eine erfolgreiche Tätigkeit in der Verwaltung vorweisen können.

Und hier sind Politik und Verwaltung gefordert: Sie müssen vermehrt thematisieren, welche grossen Führungsanforderungen an die leitenden Instanzen im öffentlichen Sektor gestellt werden und welche hoch-dynamischen, zum Teil auch komplexen, Managementaufgaben zu lösen sind.

Résumé

De nos jours, les gouvernements font face à de grands enjeux: globalisation, compétition économique, nouvelles formes de gouvernance et nouvelles formes de partenariat entre les entreprises publiques, le secteur privé et la société civile etc. Afin de remplir sa tâche principale l'exécutif a besoin du support d'un manager publique hautement qualifié.

Le canton d'Argovie à introduit le new public management (NPM) le 1er janvier 2006. Le NPM constitue la base pour la délégation des tâches de management du niveau politique au niveau administratif.

Summary

Contemporary governments are faced with new challenges emanating from globalisation, economic competition, new forms of governance and an increasing interplay between the state, economy and civil society. To accomplish its primary task, the executive needs the support of highly trained public managers with management and leadership skills. With the introduction of new public management on 1st January 2006, the canton of Aargau has laid the ground for the delegation of management tasks from elected political leaders to public managers.

Literatur

Ackeret, Matthias (2007) Das Blocher-Prinzip. Ein Führungsbuch. Schaffhausen: Meier Buchverlag.

Brogli, R. (2008) Führung in der öffentlichen Verwaltung. In: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz und Staatskanzlei Kanton Aargau (Hrsg.): Perspektive Staat – Herausforderungen für staatliche Führungskräfte. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. 12-22.

Germann, Raimund E. (1998-2009) Bundesverwaltung. Historisches Lexikon der Schweiz. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10343-1-1.php>