



svvor asdpo

Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht
www.svvor.ch

Association suisse du droit public de l'organisation
www.asdpo.ch

Jahrbuch
2020
2021

Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht

Annuaire
2020
2021

Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique



Stämpfli Verlag

Jahrbuch / Annuaire 2020/21

**Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht –
öffentliches Dienstrecht**

**Droit public de l'organisation – responsabilité des
collectivités publiques – fonction publique**

svvor asdpo



Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht

www.svvor.ch

Association suisse du droit public de l'organisation

www.asdpo.ch

**Verwaltungsorganisationsrecht –
Staatshaftungsrecht –
öffentliches Dienstrecht**

**Droit public de l'organisation –
responsabilité des collectivités
publiques – fonction publique**

**Jahrbuch / Annuaire
2020/21**



**Stämpfli Verlag
Stämpfli Editions**

© Stämpfli Verlag AG Bern

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2022
© Stämpfli Editions SA Berne · 2022
www.staempfliverlag.com

ISBN Print 978-3-7272-2740-0

Über unsere Online-Buchhandlung www.staempflishop.com
ist zudem folgende Ausgabe erhältlich:

Dans notre librairie en ligne www.staempflishop.com,
la version suivante est également disponible :

ISBN E-Book 978-3-7272-2751-6



Inhaltsverzeichnis

Table des matières

1. Teil/1^{ère} Partie

Wissenschaftliche Beiträge/Contributions scientifiques

I. Beiträge zur Corona-Krise/Contributions concernant la crise du coronavirus

THIERRY LARGEY

La responsabilité de l'Etat pour acte licite, en matière de lutte contre les épidémies – Considérations sur les régimes d'indemnisation dans le cadre des mesures relatives au COVID-19.....	1
--	---

HANS-ULRICH ZÜRCHER

Schlaglichter auf die Treuepflicht und die Fürsorgepflicht im Covid-19-Umfeld	43
---	----

PETER SEILER/SIMON BÜHLER

Krisenmanagement bei Bund, Kantonen und Gemeinden: Erfolgsfaktoren aus praktischer Sicht.....	49
---	----

II. Weitere Beiträge/Autres contributions

MARKUS MÜLLER/UELI FRIEDERICH

Aufsicht und Oberaufsicht über «andere Träger öffentlicher Aufgaben» – Ausgewählte Fragen zur Beaufsichtigung staatlicher Aktiengesellschaften, am Beispiel des Kantons Bern.....	67
---	----

ANDREAS STÖCKLI/ELISABETH JOLLER

Mitwirkungspflichten gegenüber der Finanzkontrolle im Kanton Bern.....	137
--	-----

DOMINIQUE STEINER/ADRIAN RITZ

Die Umsetzung von Risikomanagement in den Gemeinden des Kanton Luzerns – Eine explorative Analyse der Kontextfaktoren und Rahmenbedingungen.....	291
--	-----

2. Teil/2^{ème} Partie

Rechtsprechung/Jurisprudence

I. Verwaltungsorganisationsrecht/Droit public de l'organisation

ANDREAS STÖCKLI/STEFANIE BRAUN

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux	315
--	-----

II. Staatshaftungsrecht/Droit de la responsabilité des collectivités publiques

ANDREAS STÖCKLI/STEFANIE BRAUN

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux	339
--	-----

III. Öffentliches Dienstrecht/Fonction publique

ANDREAS STÖCKLI/STEFANIE BRAUN

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und der kantonalen Gerichte La jurisprudence du tribunal fédéral, du tribunal administratif fédéral et des tribunaux cantonaux	357
--	-----

3. Teil/3^{ème} Partie

Entwicklung der Gesetzgebung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht/Développement de la législation dans le domaine du droit public de l'organisation

THOMAS SÄGESSER

Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2020/2021	423
--	-----

ANDREAS STÖCKLI/FESTINA JANUZI/STEFANIE BRAUN

Ausgewählte Entwicklungen im Regierungs- und
Verwaltungsorganisationsrecht der Kantone von Mitte 2020 bis
Mitte 2021 455

Krisenmanagement bei Bund, Kantonen und Gemeinden: Erfolgsfaktoren aus praktischer Sicht

PETER SEILER/SIMON BÜHLER

Inhalt

1. Die Krise verändert Anforderungen an die Führung.....	49
2. Wann ist Krise?.....	50
3. Zentral vs. Dezentral.....	51
4. Die Bedeutung von Fachwissen im Krisenmanagement.....	52
5. Anspruchsvolle Entscheidungsfindung im Kollegium.....	54
6. Unterwegs zwischen Manager und Politiker.....	55
7. Geschäftsführung vs. Verwaltungsrat.....	57
8. Ein sich selbst steuerndes Team.....	58
9. Methodik statt Bauchgefühl.....	59
10. Das Gerangel in der Kommunikation.....	60
11. Engagement und Leadership.....	61
12. Schluss: Lessons learnt.....	62

1. Die Krise verändert Anforderungen an die Führung

Die COVID-19-Pandemie ist ein für Lehrbücher geeignetes Beispiel für den Umgang der Gesellschaft mit erzwungenen oder nicht gewünschten Veränderungen. Im Winter 2020 haben wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass von China aus ein neues Virus (SARS-CoV-2) grassiert. Pandemien waren im globalen Bewusstsein scheinbar etwas Unbekanntes und Neues, wir haben das Thema verdrängt und «Business as usual» gemacht – bis die Realität ein Verdrängen verunmöglichte. Ab März 2020 haben wir unterschiedlich und teilweise stark emotional reagiert: mit Angst, Widerstand, Leugnung, Aktionismus. Zu unterschiedlichen Zeitpunkten konnten wir uns aus dieser Phase verabschieden und überlegen, was die neuen Umstände für uns bedeuten und wie wir damit umgehen könnten. Diese «Exploration» ermöglicht es irgendwann, die Situation zu akzeptieren und uns auf die neuen Gegebenheiten einzustellen.¹

Wirtschaft und Politik als Teile der Gesellschaft konnten und können sich diesem Prozess nicht entziehen. Sie machen ihn selber ebenfalls durch und müssen sich dabei auf die krisenbedingten Gegebenheiten in der Gesellschaft einstellen. Das hat zur Folge, dass sich ihre Aufgaben verändern. Man kann nicht einfach weitermachen wie bisher, sondern muss über sich verändernde Prioritäten diskutieren, entscheiden und handeln. Und das muss man – dies ist der Punkt – deutlich rascher und damit anders tun als im Normalbetrieb.

Was braucht es, damit auch in einer Krise gut geführt werden kann? Das ist die Frage, die über mehr oder weniger Erfolg im Krisenmanagement entscheidet. Basierend auf 20jähriger Erfahrung im Management anspruchsvoller Projekte in der Bundesverwaltung, bei Kantons- und Gemeindeverwaltungen haben wir uns für diesen Beitrag mit dieser Frage auseinandergesetzt.

Eine Krise verändert die Anforderungen an Führungskräfte. Insbesondere Exekutivmitglieder und Verwaltungstopkader sind in der Krise mehr als im Normalbetrieb gefordert und auch belastet. Dieser Veränderung müssen sie sich bewusst sein, um erfolgreich agieren zu können. Dann wird es möglich, sich anders zu verhalten, «in den Krisenmodus» zu schalten und rasch und richtig zu entscheiden. Sonst droht Sand im Getriebe durch unterschiedliche Erwartungshaltungen und Missverständnisse.

Weil diese Reflektion der eigenen Rolle zentral ist für eine erfolgreiche Führung in der Krise, besteht dieser Text aus Beobachtungen zum Selbstverständnis von Exekutivmitgliedern sowie deren Zusammenarbeit mit der Verwaltung. Es ist keine abschliessende Liste mit Anspruch auf Vollständigkeit, sondern eine Reihe von Erkenntnissen aus der Praxis der Autoren.

Ziel dieses Beitrags ist es, ein reibungsloses Zusammenspiel zwischen Exekutive und Verwaltungskader zu unterstützen und damit zu einem erfolgreichen Krisenmanagement beizutragen.

2. Wann ist Krise?

Bevor man sich Gedanken darüber machen kann, unter welchen Bedingungen man in einer Krise agiert und was die Voraussetzungen für Erfolg sind, muss man sich erst einmal klar werden, dass man in einer Krise steckt. Bei einem Lawinenniedergang oder einem Terroranschlag ist das einfacher als bei einer Pandemie. Diese entwickelt sich über längere Zeit und wird langsam in kleinen Schritten immer schlimmer.

Zum Handwerk im Krisenmanagement gehört deshalb eine seriöse Lageanalyse und darauf basierend die bewusste Feststellung, dass man sich in einer Krise befindet. Dass sowohl Verwaltung als auch Exekutive sich dessen bewusst werden, ist elementar, weil mit dem Krisenbetrieb vieles anders wird.

Christoph Ammann, im Amtsjahr 2019/2020 Regierungspräsident und Wirtschaftsdirektor des Kantons Bern, erinnert sich an diesen Moment: «Corona hat sich langsam angeschlichen. Dann kam der Moment, als der Bund die Skigebiete schloss und wir das im Kanton Bern unterschiedlich umsetzten. Da haben wir gemerkt: Jetzt müssen wir in den Krisenmodus schalten. Das bedeutete: Die Entscheidungsprozesse mussten beschleunigt werden. Themen wurden neu priorisiert. Die Verwaltung musste mehr Verantwortung übernehmen: Sie musste ihr Wissen aktiver einbringen, Vorschläge machen und im Tagesgeschäft ausserhalb der Krise Entscheidungen selber fällen.»

3. Zentral vs. Dezentral

Die Frage zentral versus dezentral führt zu einem weiteren interessanten Aspekt des Krisenmanagements. Die Verwaltung musste ihre Kernaufgaben weiterhin wahrnehmen: Auch während COVID-19 müssen Steuererklärungen geprüft, eine Informatik betrieben und Grundbucheinträge gemacht werden. Das hat zu einer Verschiebung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen geführt. Während die Exekutive sich voll auf das Krisenmanagement und die dazugehörige Kommunikation konzentrierte, fand in weiten Teilen des Kerngeschäfts der Verwaltung eine Dezentralisierung in die einzelnen Verwaltungseinheiten statt. Statt auf Weisungen «von oben» zu warten, mussten sie selber entscheiden.

«Wer meint, eine Krise bedinge eine starke zentrale Steuerung, irrt. Es sind wenige Aufgaben, die die Regierung selber in die Hand nehmen und zentral gut koordinieren muss. In den meisten anderen Aufgaben, die ein Staat trotz Krise immer noch erbringen muss, sollte eine Dezentralisierung stattfinden. Jede einzelne Mitarbeiterin, jeder einzelne Mitarbeiter muss die neuen Gegebenheiten analysieren, Verantwortung übernehmen und handeln», sagt Christoph Ammann.

Mit der Feststellung, dass eine Krise herrscht, hat die Regierung des Kantons Bern deshalb die Entscheidungsprozesse angepasst. Die Regierung hat sich weitgehend auf das Management der Krise und die damit verbundene Kommunikation fokussiert. Bei anderen Aktivitäten wurden Kompetenzen und Verantwortung dezentralisiert.

Die Gefahr einer dezentralen Funktionsweise könnte sein, dass Entscheidungsprozesse sich verlangsamen. Das hat Stephan Campi, Generalsekretär im Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau, allerdings nicht so erlebt: «Mit Covid mussten wir den ordentlichen Führungsrhythmus beschleunigen. Der Bundesrat hat uns in der Regel am Wochenende zu Konsultationen eingeladen. Innert kurzer Frist haben wir alle betroffenen Departemente sowie teilweise Wirtschafts- und andere Verbände konsultiert und

Antworten erarbeitet. Der Regierungsrat hat ausserhalb der üblichen Termine an ausserordentlichen Sitzungen, falls nötig auch über das Wochenende, beraten und beschlossen. Der Bundesrat hatte bei diesen Express-Vernehmlassungen innert sehr kurzer Zeit eine breit abgestützte Antwort aus dem Aargau. Das hat uns gezeigt, dass wir die Geschwindigkeit von Entscheidungsprozessen in der Verwaltung deutlich erhöhen können. Von dieser Erfahrung wollen wir auch in der neuen Situation nach der Krise profitieren.»

4. Die Bedeutung von Fachwissen im Krisenmanagement

Exekutivmitglieder werden – systembedingt – nicht primär aufgrund ihrer fachlichen Qualifikationen ausgewählt, sondern aufgrund verschiedenster Kriterien durch eine Wahlbehörde gewählt. Das kann dazu führen, dass ein für den Vollzug einer Politik verantwortliches Exekutivmitglied gezwungen ist, mit wenig inhaltlichem Fachwissen zu entscheiden.

In Krisensituationen wirkt sich das sehr stark aus. Man muss rasch entscheiden und hat wenig Zeit für einen Entscheidungsfindungsprozess mit Konsultation verschiedener Experten und Anspruchsgruppen. Wenn Fachwissen wenig ausgeprägt vorhanden ist, fehlt eine Art «Koordinatensystem», das es ermöglicht, Fragestellungen rasch einzuordnen und zielführend darauf zu reagieren. Das kann zu verschiedenen Situationen führen, die im Krisenmanagement problematisch sind: Es wird nicht oder objektiv falsch entschieden. Oder die Verwaltung bzw. andere Experten übernehmen das Steuer, was, provokativ ausgedrückt, einer Abschaffung der Demokratie zu Gunsten einer Technokratie gleichkommt. Die Kunst ist es, mangelhaft vorhandenes Fachwissen möglichst weitgehend zu erschliessen, ohne den Führungsanspruch aufzugeben.

Zur Illustration eines praktischen Beispiels dazu begeben wir uns auf die Stufe Bund. Der Bundesrat, selber nicht Experte, hat unter dem Titel «Swiss National Covid-19 Science Task Force» Expertengruppen in insgesamt zehn Disziplinen gebildet. Damit wurde ein strukturierter Austausch zwischen Wissenschaft und Politik angestrebt und weitgehend auch erreicht.

Pierre-Alain Schnegg, Regierungspräsident und Gesundheitsdirektor des Kantons Bern, hat ebenfalls eine Expertengruppe eingesetzt, allerdings mit einer anderen Gewichtung: «Auf Stufe Kanton verfügen wir über viel Know-how im Krisenmanagement innerhalb der Verwaltung. Für die Blaulichtorganisationen etwa ist eine Krise der Normalbetrieb. Das wollten wir nutzen. Daneben war es mir ein grosses Anliegen, auch Experten aus unserer Wirtschaft einzubinden. Die Wirtschaft verfügt selber über grosse Erfahrungen beispielsweise in Beschaffung und Logistik. Von diesen Erfahrungen wollten wir profitieren.»

Die Mehrheit der Experten hat ihre Rolle gut wahrgenommen und den Bundesrat in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen beraten. Einige waren sich ihrer Rolle als Experte in einem Teilgebiet jedoch nicht bewusst, und sie fanden, der Bundesrat müsse zwingend ihren Empfehlungen folgen. Dieses Rollenverständnis ist objektiv falsch; es obliegt der demokratisch gewählten Exekutive, nach Konsultation von Experten aller relevanter Disziplinen und allenfalls relevanter Anspruchsgruppen im Gesamtinteresse des Landes zu entscheiden und dafür auch die Verantwortung zu tragen.

Jean-Pierre Gallati, Gesundheitsdirektor des Kantons Aargau: «Während der Pandemie hat sich bei uns im Kanton Aargau gezeigt, dass die gesetzlichen Bestimmungen anzupassen sind und eine differenzierte Zuständigkeit des Regierungsrats zu definieren ist. Der Regierungsrat hat anstelle der Kantonsärztin weitreichende Allgemeinverfügungen mit Massnahmen von erheblicher Tragweite zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie beschlossen, obwohl die Gesetzgebung diese Aufgabe exklusiv der Kantonsärztin zugewiesen hat. Dazu gehören Beschlüsse zu Eingriffen in die persönliche Freiheit, Privatsphäre, Wirtschafts-, Versammlungs- oder Religionsfreiheit. Eine erhebliche Tragweite ist gegeben, wenn das gesamte Kantonsgebiet oder eine Vielzahl von Gemeinden räumlich von den Auswirkungen betroffen sind oder wenn eine Massnahme politisch hohe Bedeutung hat. Als Beispiele können die Schliessung von Einkaufsläden und Märkten oder Freizeitbetrieben sowie ein Verbot von Veranstaltungen im Allgemeinen dienen. Der Regierungsrat hat eine Anpassung an die gelebte Praxis in der bisherigen Bekämpfung der Covid-19-Pandemie sowie eine stufengerechte Verteilung der Kompetenzen vorgenommen, ist damit teilweise auch politischen Forderungen entgegengekommen und hat die Teilrevision der Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemien-gesetzgebung auch mit Blick auf eine im Herbst 2020 durch das Kantonsgericht Luzern erfolgte Aufhebung einer Allgemeinverfügung des luzernischen Gesundheits- und Sozialdepartements beschlossen.»

Was bedeutet das für Exekutivmitglieder, Verwaltungskader und Experten? Exekutivmitglieder müssen sich möglichst rasch und fundiert in das ihnen zugewiesene Fachgebiet einarbeiten. Das Fachwissen ist nötig, um Vorschläge und Anträge einschätzen und die richtigen Fragen stellen zu können.

Verwaltungskader sollten ein Interesse daran haben, diesen Prozess zu unterstützen. Mehr Fachwissen beim Exekutivmitglied bedeutet nicht Konkurrenz für deren Position, sondern raschere und bessere Entscheidungen. Ausserdem sollen und dürfen Verwaltungskader ihre Einschätzungen und Argumente in den Prozess einbringen; schliesslich sind sie die Fachexperten, die aufgrund ihres Fach- und Führungswissens eingesetzt sind. Experten müssen nicht immer Externe sein.

Externe Experten müssen sich strukturiert einbringen können, sich aber ihrer beratenden Rolle bewusst sein. Sie müssen akzeptieren, wenn die Exekutive anders entscheidet, als sie es vor ihrem fachspezifischen Hintergrund empfohlen haben. Ein öffentlich ausgetragener Streit zwischen Experten und einer Exekutive verlangsamt den Entscheidungsprozess, führt zu Unsicherheiten in der Bevölkerung und setzt Experten dem Verdacht aus, sich aus egoistischen Gründen in den Mittelpunkt rücken zu wollen.

5. Anspruchsvolle Entscheidungsfindung im Kollegium

Im Gegensatz zum europäischen Umfeld, zu Nonprofit- und privatwirtschaftlichen Unternehmen stehen in der Schweiz auf allen staatlichen Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – Exekutivgremien an der Spitze, nicht Einzelpersonen. Das zwingt zur Debatte. Was bereits in «normalen» Zeiten aufwendig und langwierig sein kann, erscheint auf den ersten Blick in Krisen unmöglich: Wie will man da rasch agieren?

Natalie Rickli, Gesundheitsdirektorin des Kantons Zürich: «Bei der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich ist zu Beginn der Krise eine Flut von Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Firmen und Organisationen eingetroffen. Viele betrafen mehrere Direktionen, oder die Zuständigkeit war unklar. Das war für die Regierung eine schwierige Situation. Wir haben daraufhin einen Sonderstab geschaffen, der direktionsübergreifend und gemeinsam mit Städten und Gemeinden agierte. So konnten für diese Ausnahmesituation Strukturen geschaffen und Themen zugeordnet werden. Die Kantonspolizei Zürich hat der Gesundheitsdirektion für die Bewältigung der ersten Welle einen Mitarbeiterstab zur Verfügung gestellt. Die Regierung nahm ihre Führungsrolle immer wahr. Wir haben als lernende Organisation immer schneller auf die Entwicklungen der Pandemie und die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger reagieren können.»

Die Frage ist verwandt mit der Frage, ob man Mitarbeitende einer Unternehmung kurz vor deren Untergang einbeziehen soll oder nicht. Krisen- und Turnaroundmanagerinnen und -manager neigen dazu, das zu verneinen: Wenn die Zeit drängt, muss man «durchregieren» können und hat keine Zeit für Beteiligung. Häufig zeigt sich später, dass die Mitarbeitenden sich der Situation sehr wohl bewusst waren und eigentlich gute Beiträge hätten leisten können. Wenn man Mitarbeitende für voll nimmt, bekommt man auch Mitarbeitende, die man für voll nehmen kann.

Eine Exekutive kann zwei Dinge tun, um ihre Krisenfestigkeit zu verbessern: Sie kann in «guten Zeiten» in gegenseitiges Vertrauen investieren. Und sie muss fähig sein, Mehrheitsentscheidungen gegen einzelne Mitglieder zu fällen, ohne persönliche Verletzungen auszulösen. Das widerspricht manchmal

der konsensorientierten Schweizer Kultur. Wenn man aber konsensorientiert immer den «kleinsten gemeinsamen Nenner sucht», wird zwingend eine mittelmässige Leistung resultieren. Das reicht in Krisen nicht. Für ein erfolgreiches Krisenmanagement gilt: Die Exekutive muss eine kontroverse Debatte führen, aber dennoch kollegial und respektvoll im Umgang bleiben können (das gemeinsame Bier im Anschluss war während Corona leider nicht immer möglich).

Beispiele für eine solche Zusammenarbeit sind naturgemäss nicht öffentlich zugänglich. Aus Projekten haben wir einen relativ exklusiven Einblick insbesondere auf Stufe der Kantone und bei grösseren Gemeinden. Stark sind, nach den Erfahrungen der Autoren, Exekutiven, die sich als verantwortliches Führungsteam betrachten und unabhängig von Parteipolitik die besten Lösungen für ein Problem diskutieren. Ein Wettkampf der besten Argumente erhöht die Qualität der Ergebnisse in jedem Fall.

Selbstverständlich führt das zu Situationen, in denen die eigenen politischen Ziele nicht durchgesetzt werden können. Eine entspannte Exekutive kann auch darüber diskutieren. Ein Exekutivmitglied kann nach erfolgter Debatte auch einmal sagen: «OK, einverstanden, das ist sachlich die beste Lösung. Als Politikerin kann ich das aber nicht vertreten. Ihr müsst mich überstimmen.»

Damit politische Arbeit derart reflektiert funktionieren kann, ist es richtig, dass Debatten der Exekutive vertraulich sind, im Gegensatz zu jenen der Legislative.

Für die Zusammenarbeit mit der Verwaltung ist zentral, dass die Exekutivmitglieder sich vor und nach Entscheidungen mit Verwaltungskadern unterhalten und Argumente austauschen. Ein gutes «Teamwork» ist wichtig, weil die Verwaltung die Entscheidungen umsetzen muss.

Schlechte Beispiele sind Exekutivmitglieder, die im Kollegium aus mangelndem Fachwissen mit politischen Floskeln argumentieren. Es sind oft dieselben, die nach den Exekutivsitzungen mit ihren Verwaltungskadern über die Exekutivkolleginnen und -kollegen herziehen. Das ist nicht nur illoyal gegenüber dem Kollegium. Es legitimiert die Verwaltung, Entscheidungen zu relativieren, halbherzig und verändert umzusetzen. Dass eine solch lückenhafte Befehlskette in einer Krise nicht förderlich ist, versteht sich von selbst.

6. Unterwegs zwischen Manager und Politiker

Bei Bund, Kantonen und grossen Gemeinden mit einem Parlament kommen viele Exekutivmitglieder aus der Legislative. Dort konnten sie sich profilieren

und den für ein Exekutivamt nötigen Bekanntheitsgrad erreichen. In der Exekutive verfügen sie plötzlich über Macht. Da liegt es natürlich nahe, dass im Parlament Geforderte umsetzen zu wollen.

Legislative und Exekutive sind aber zwei unterschiedliche Ebenen mit unterschiedlichen Rollen, die es zu trennen gilt. Die Legislative soll und muss eine lebhaftige Debatte führen und Gesetze verabschieden. Einzelne Mitglieder können abgewählt werden, aber als Ganzes trägt die Legislative keine unmittelbare Verantwortung.

Die Exekutive hingegen muss das Beschlossene umsetzen und trägt dafür die Verantwortung. Auf den Punkt gebracht könnte man sagen: Mit einem Wechsel von der Legislative in die Exekutive wird man von der Politikerin zur Managerin, vom Politiker zum Manager; oder man bewegt sich mindestens in diese Richtung. Das verändert Prioritäten radikal: Anstatt die grossen Schritte zu fordern, muss man kleine realisieren.

Annemarie Berlinger-Staub ist Gemeindepräsidentin von Köniz. Mit rund 42'000 Einwohnerinnen und Einwohner ist Köniz die vierzehntgrösste Gemeinde der Schweiz und von der Tatsache geprägt, dass sie sowohl einen städtischen als auch einen ländlichen Teil hat. «Die Krise hat uns gezwungen, in höherer Kadenz als sonst wichtigere Entscheidungen zu fällen. Wir haben eine Weile gebraucht, um das zu merken und politisch Wünschbares von der Traktandenliste zu nehmen, um Zeit für das Notwendige zu schaffen. Dann aber konnten wir rasch und effizient führen und uns auch mit anderen Gemeinden und dem Kanton über gute Lösungen austauschen. Mit der Normalisierung kommt dann auch die Politik wieder, aber das ist auch gut so.»

In Krisensituationen sollte eine Exekutive sich der zwei Hüte «Politikerin/Politiker» und «Managerin/Manager» noch bewusster sein als sonst. In der Krise gilt es, rasch und verantwortungsvoll Entscheidungen zu fällen; da müssen eigene politische Wünsche in den Hintergrund rücken. Die Krise erfordert eine höhere Kompromissbereitschaft. Die eigenen «roten Linien» verschieben sich, und man muss wissen, wohin. Die Krise führt dazu, dass Exekutivmitglieder auf dem Spektrum zwischen Politik und Management weiter in Richtung Management rücken – wenn sie erfolgreich sein wollen.

Zu Letzterem eine weitere Beobachtung aus der Praxis: In normalen Zeiten wird ein Exekutivmitglied als erfolgreich wahrgenommen, wenn es Geschäfte mit der eigenen politischen Prägung erarbeiten und in Exekutive, Legislative oder sogar vor dem Volk durchbringen kann. In der Krise verändert sich die Wahrnehmung, was «erfolgreich» ist. Da ist es oft sehr schwer, die Wirkung getroffener Massnahmen in kurzer Zeit zu messen; und erst recht, sie mit der potenziellen Wirkung verworfener Massnahmen zu vergleichen.

Erfolg wird in der Krise deshalb etwas anders gemessen als sonst. Als erfolgreich gilt, wer schnell, entscheidungs- und handlungsfähig ist. Und das gelingt, wenn man sich politisch zurücknimmt, das gute Funktionieren des Gremiums temporär höher priorisiert und das Handeln, das sachlich als richtig beurteilt wird, vor das politische Kalkül stellt. Jean-Pierre Gallati: «Es entsprach überhaupt nicht meinen politischen Prioritäten, Läden zu schliessen. Als bürgerliches Regierungsmitglied war ich zumindest nicht dem Verdacht ausgesetzt, es handle sich um eine politische Profilierungsaktion. Das Handeln war der Sache geschuldet.»

Ein weiterer Punkt kann helfen, und den kann man den krisenerprobten Blaulichtorganisationen und der Armee anschauen: Trainings. Natalie Rickli sagt rückblickend: «Die Gefahr einer Pandemie war zwar bekannt, und in etlichen Schubladen befanden sich Konzepte. Übungen für den Ernstfall blieben aber aus. Der Zürcher Regierungsrat hat das Management der ersten Pandemiephase extern evaluieren lassen, um daraus zu lernen. Die Gutachter empfehlen stufengerechte, periodische Krisenübungen für die Regierung und die Verwaltung. Wir prüfen, wie wir das umsetzen können.»

7. Geschäftsführung vs. Verwaltungsrat

Weder Geschäftsführung noch Verwaltungsrat existieren in der Verwaltungsführung. Trotzdem werden oft Vergleiche angestellt, weil das privatwirtschaftliche Führungsmodell mit strategischer und operativer Verantwortung breit bekannt ist. Interessant daran ist: Es gibt sowohl Exekutivmitglieder, die sich als Verwaltungsräte oder Verwaltungsrätinnen sehen, als auch solche, die sich als Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer definieren.

Wir meinen, dass die Realität dazwischenliegt. Wie ein Verwaltungsrat entscheidet eine Exekutive als Gremium und ihre Mitglieder sind nicht ausschliesslich nach fachlichen Kriterien ausgewählt. Starke Verwaltungskader mögen Exekutivmitglieder, die sich als Verwaltungsräte definieren: Nur zu gerne agieren sie selber dann als «Geschäftsführer» und führen die Exekutive von unten. Das kann zu sehr guten Resultaten führen, ist aber aus Good-Governance-Sicht problematisch.

Die Wahlbehörde hat die Exekutivmitglieder gewählt, damit sie ihre Aufgaben gemäss Verfassung und Gesetz wahrnehmen und Einfluss nehmen. So betrachtet, gibt es durchaus Elemente einer Geschäftsführung: Wenn etwas nicht funktioniert, kann die Exekutive nicht die Verwaltung verantwortlich erklären; sie ist für deren Führung und damit auch für deren Ergebnisse verantwortlich.

Wo liegt die Grenze? In unserer Erfahrung lässt sie sich nicht absolut ziehen. Exekutivmitglieder, die in ihren Verantwortungsbereichen über viel Fachwissen verfügen, können ihren Verwaltungskadern durchaus respektierte Sparringpartner sein. Wo man nicht so sattelfest ist, muss man über die richtigen Fragen steuern, Drittmeinungen einholen und den Diskurs führen.

Überschritten ist die Grenze definitiv dort, wo Exekutivmitglieder ihre Kader übersteuern oder ihnen gar öffentlich in den Rücken fallen. Da gilt es, sich der Grenzen des Exekutivamts bewusst zu sein. Auch in einer Krise ist die Verwaltung kein KMU, in welchem der Patron oder die Patronne jederzeit alles selber entscheiden kann. Im Gegensatz zum KMU muss das Exekutivmitglied die Folgen in der Regel ja auch nicht selber ausbaden.

Hierzu ein weiteres Beispiel: In einer grossen Verwaltungseinheit fand eine hohe Fluktuation im Kader statt. Die Ursache war hauptsächlich, dass das zuständige Exekutivmitglied sehr tief in die Verantwortungsbereiche der Kaderpersonen eingriff. So wurde zum Beispiel Einfluss auf die Beurteilung einzelner Mitarbeitender genommen, oder Sachentscheidungen wurden umgestossen. Ein solches Übersteuern wurde von vielen Verwaltungskadern nicht akzeptiert. Die resultierende hohe Fluktuation ist nicht nur teuer, sie führt auch zu einem Know-how-Verlust, was sich in einer Krise besonders negativ auswirkt.

8. Ein sich selbst steuerndes Team

Die Schweizer Kultur mag anscheinend keine starken Führungsfiguren. Bundespräsident, kantonale Regierungspräsidien und Gemeindepräsidien sind deshalb als eher symbolische Rollen ausgestaltet. Sie haben nur unbedeutend, wenn überhaupt, andere Entscheidungskompetenzen als ihre Kolleginnen und Kollegen. Auf Stufe Gemeinde ist die Rolle etwas stärker, weil das Präsidium nicht jährlich wechselt, sondern gewählt wird und oft auch mit mehr zeitlicher Kapazität, mit einem grösseren Pensum ausgestattet ist. Das kann sehr gut kommen oder auch gar nicht.

Die Exekutive ist also ein Team von Gleichberechtigten. Der Schwierigkeitsgrad lässt sich aber weiter erhöhen: Die Mitglieder des Teams sind oft sehr heterogen, was Alter, Geschlecht und Weltanschauung betrifft. Daneben unterscheiden sich Motivation und Engagement sehr stark: Jedes Mitglied entscheidet selber, wie stark es sich in die Gruppe integrieren will oder nicht. Es gibt keine hierarchisch vorgesetzte Stelle, die diesbezüglich zeitnah Vorgaben machen könnte. Dazu gibt es etliche öffentlich bekannte Beispiele von «Sololäufen» einzelner Exekutivmitglieder.

Eigentlich, könnte man meinen, kann eine solche Struktur nicht funktionieren, erst recht nicht in einer Krise. Wir beobachten aber, dass gerade eine Krise ein Exekutivgremium zusammenschweissen kann. Ein gemeinsamer «Feind», eine grosse Herausforderung wie die Corona-Krise, kann verbinden. Und wo das nicht von selber funktioniert, wirkt das grosse öffentliche Interesse ein: Die Medien haben ausführlich darüber debattiert, insbesondere wenn Kantonsregierungen zerstritten aufgetreten sind. Das hat teilweise Bilder generiert, die keine Exekutive von sich abgeben möchte und die nicht als «erfolgreiches Krisenmanagement» betrachtet werden können.

Das Verhalten des Regierungsrats des Kantons Bern betrachten wir als positives Beispiel. Obwohl auch da nicht alles perfekt lief, ist es dem Regierungsrat weitgehend gelungen, gemeinsam hinter der Pandemiepolitik der verantwortlichen Direktionen zu stehen. Dass der Gesundheitsdirektor temporär im Mittelpunkt stand, haben seine Kolleginnen und Kollegen akzeptiert. Er selber hat weitgehend wie ein Manager agiert, sein politischer Hintergrund war kaum spürbar. Pierre-Alain Schnegg: «Wir haben uns mit Szenarien und Massnahmenplanung befasst, nicht mit Politik.» Die Situation hat gezeigt, dass in einer Krise die Führungserfahrung mehr zählt, als eine profilierte politische Persönlichkeit zu sein. Letzteres kann sich in der Krise sogar als Nachteil erwiesen, weil es ein konsensuales und rasches Entscheiden behindert.

Wie aber setzt man das um, wenn keine die Chefin, keiner der Chef ist? Christoph Ammann sagt dazu: «Zum Zeitpunkt, als wir uns bewusst wurden, dass wir in einer Krise stecken, haben wir in der Regierung implizit Grundsätze definiert: Was sind unsere Ziele und Prioritäten in der Krise? Schutz der Gesundheit und der Wirtschaft. Wie wollen wir diese umsetzen? Daneben haben wir zum Beispiel beschlossen, dass bei wesentlichen Entscheiden immer zwei oder mehr Regierungsmitglieder Pressekonferenzen bestreiten. Das hat Einheit dokumentiert und die Einhaltung der beschlossenen Regeln unterstützt.»

9. Methodik statt Bauchgefühl

Über die Frage, ob Führung eine lern- und trainierbare Fähigkeit mit einer Reihe von Instrumenten ist oder ob die besten Führungskräfte die intuitiv Handelnden sind, wurden Bibliotheken gefüllt. Darum soll es hier nicht gehen. Vermutlich ist es die individuelle Mischung, die es ausmacht.

In der Einleitung wurde auf einen entscheidenden Faktor im Krisenmanagement hingewiesen: Den Faktor Zeit. Man muss schnell entscheiden können. Und das in einem Kollegium ohne Hierarchie. Objektivierende Führungsmethoden haben in einer solchen Situation unschlagbare Vorteile, weil sie Fakten, Argumente, Bewertungen, Gewichtungen transparent machen. Sowohl zwischen Verwaltung und Exekutive als auch innerhalb der Exekutive hilft

das massiv. Aus zwei Gründen: Einerseits steigt die Qualität von Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungen, weil sie gut durchdacht werden müssen. Andererseits kann eine Debatte über Argumente geführt werden, nicht über Bauchgefühle. «Ich gewichte dieses Kriterium anders als Du» lässt sich deutlich einfacher sagen als «Du liegst falsch». Das erste ist eine Kritik am Argument, das zweite eine Kritik an der Person.

Kritik an Personen führt dazu, dass es nicht mehr um das Problem geht, sondern um die Beziehung zwischen Urheberin bzw. Urheber und Kritisiertem bzw. Kritisiertem. Besonders in der Krise sollte man sich gut überlegen, ob man dafür Zeit einsetzen will.

Verwaltungseinheiten sind bestens dafür geschaffen, Entscheidungstechniken anzuwenden und Entscheidungsgrundlagen aufzubereiten. In diesem Umfang können sie auch ihre eigenen Einschätzungen einbringen. Das gilt es zu nutzen, sowohl von der Verwaltung als auch von der Exekutive.

Sowohl Exekutivpolitikerinnen und -politiker als auch Verwaltungskader sind in aller Regel Menschen mit schneller Auffassungsgabe und einem grossen Gestaltungswillen. Deshalb tun sie ja, was sie tun. Leider fällt es gerade ihnen manchmal schwer, sich einer Fragestellung mit einer objektiven Haltung zu nähern und echte Neugier für die verschiedenen Argumente zu entwickeln. Man ist schliesslich trainiert, rasch zu erfassen und zu entscheiden. Nur ist leider jede Krise anders.

Zur Lösung dieses Dilemmas gibt es einen einfachen Trick: Man kann den Spieß umdrehen, auf das spontane Bauchgefühl hören, um sich dann aber genau zu überlegen, aus welchen Gründen man auf diese Wahl gekommen ist. Diese lassen sich dann diskutieren und gemeinsam weiterentwickeln.

10. Das Gerangel in der Kommunikation

Exekutivmitglieder werden von Parlamenten oder dem Volk gewählt. Das würden sie nicht, wenn niemand sie kennen würde. Der Weg ins Amt ist also auch ein Weg der Kommunikation. Wer nicht erfolgreich kommunizieren kann, erreicht kein politisches Amt. Die Folge davon: Alle sind Experten in Kommunikation.

In der Krise ist eine klare und stringente Kommunikation noch wichtiger als sonst; an verschiedenen Stellen in diesem Text wurde darauf hingewiesen. Im März 2020 hat sich die ganze Nation abends vor dem Fernseher versammelt, um die neuesten Entwicklungen zu hören. In der Tagespresse am Folgetag wurde jedes Wort diskutiert, interpretiert und abgewogen.

Im Hinblick auf eine Krise ist es deshalb ungleich wichtiger, Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortung in der Kommunikation gemeinsam zu vereinbaren. In der Krise selber sollte jede Sitzung mit dem Standardtraktandum «Kommunikation» enden. Damit ist nicht nur die externe, sondern auch die interne Kommunikation in der Verwaltung gemeint.

Als Paradebeispiel zur Kommunikation wird nochmals auf die Covid-19-Expertengruppen zurückgekommen. In einer lebhaften Demokratie sollte es einer Expertengruppe erlaubt sein, ihre Meinung zu äussern und damit zu einer qualitativ hochstehenden Debatte in Öffentlichkeit und Medien beizutragen. Die Grenze ist dann erreicht, wenn einzelne Mitglieder ausscheren und eigene Meinungen in den Vordergrund rücken oder sogar Entscheidungen der Exekutive kritisieren. Das ist nicht ihre Aufgabe und provozierte prompt politische Vorstösse, die Expertengruppe dürfe sich in der Öffentlichkeit nicht äussern.

Christoph Ammann räumt ein: «In der Kommunikation sind uns sicher auch Fehler passiert. Es ist wichtig, die Kommunikation zu drastischen Massnahmen wie Schliessungen mit den Betroffenen abzusprechen. Damit erreicht man zwei Dinge: Einerseits eine Qualitätskontrolle zum eigenen Entscheid: Dieser wird noch einmal auf seine Plausibilität hinterfragt. Andererseits können die Betroffenen ihre eigene Kommunikation, ihre öffentliche Reaktion auf die Massnahme, gut vorbereiten. Es kommt nicht zu spontanen Reaktionen, die nicht durchdacht sind und am Schluss für alle die Probleme noch vergrössern.»

Dem stimmt auch Pierre-Alain Schnegg grundsätzlich zu. Allerdings: «Je breiter der Einbezug der verschiedenen Anspruchsgruppen, desto schwieriger wird es, in der Exekutive rasch einen Entscheid zu fällen. Der Grund ist, dass mehr Ansprüche berücksichtigt werden müssen. Da muss man einen sinnvollen Mittelweg wählen.»

Auch dazu hat Corona ein bemerkenswertes Beispiel geliefert. Die ansonsten sehr besonnene deutsche Kanzlerin hat vor Ostern 2021 verkündet, dass man aufgrund ansteigender Fallzahlen «Corona-Ruhetage» über Ostern beschlossen habe. Nach Reaktionen der Länder, der Wirtschaft und der Politik wurde klar, dass die Massnahmen zu wenig durchdacht waren, worauf die Kanzlerin einen Verzicht auf die «Corona-Ruhetage» verkünden musste.

11. Engagement und Leadership

«Als Gemeindepräsidentin bin ich mitten in der Gesellschaft, mitten im Leben in der Gemeinde.» sagt Annemarie Berlinger-Staub. «Daneben sind wir Exe-

kativmitglieder auf Gemeindestufe für die Führung der Verwaltung verantwortlich. Wir müssen uns unserer Vorbildrolle gegenüber Bürgerinnen, Bürgern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bewusst sein. Die Menschen schauen auf uns. Wir müssen ruhig und zuversichtlich, aber trotzdem glaubwürdig sein. Die Volkswahl und der hohe Bekanntheitsgrad in der Gemeinde macht uns zu nahbaren Vertrauenspersonen in der Gemeinde. Wenn wir panisch reagieren, hat das einen viel schlimmeren Effekt, als wenn Expertinnen oder Experten, Medien oder Mitglieder des Parlaments Extrempositionen einnehmen. Diese Rolle wahrzunehmen, erfordert breite Schultern.»

Kurz vor dem Schluss noch ein Thema, das selbstverständlich erscheint, es aber in der Praxis nicht immer ist. Wie mit diesem Beitrag dargelegt wurde, verändert eine Krise die Anforderungen an die Führung. Gewohntes und Eingespieltes ändert sich. Das kann mühsam sein. Gleichzeitig erfordert die Krise ein enormes Engagement, die volle Konzentration. Mitten im Sturm auf Deck am Steuer des Schiffs stehen, ist anstrengend. Das muss man wirklich wollen.

Aus der anderen Perspektive bietet eine Krise aber auch ungeahnte Möglichkeiten, sich zu beweisen und steuernd mitzuwirken. Das ist es ja, was in Politik und Verwaltung antreibt: Wir wollen Verantwortung übernehmen und uns zum Wohl von Gesellschaft und Wirtschaft einbringen. Das ist in der Krise nötiger als im Normalbetrieb.

So bietet eine Krise jeder leitenden Beteiligten, jedem leitenden Beteiligten so auch die Möglichkeit, den eigenen Gestaltungswillen und den dafür zu zahlenden Preis in Form von Engagement zu reflektieren. Wer merkt, dass die Lust am Mitwirken nicht mehr vorhanden ist oder die Kraft nicht mehr ausreicht, sollte sich einen Rücktritt überlegen. Ohne Lust und Kraft leidet das Engagement, und Leadership ist kaum mehr möglich.

12. Schluss: Lessons learnt

Zum Schluss fassen wir die in den einzelnen Kapiteln beschriebenen Erfahrungen zu je einer Empfehlung zusammen und offerieren damit ein pragmatisches «Rezeptbuch» mit 12 Punkten, ohne wissenschaftlichen Anspruch:

- Eine Krise verändert das Anforderungsprofil an Exekutivmitglieder.
- Weil Krisenmanagement anders funktioniert als der Regelbetrieb, sollte bewusst zwischen «Normal-» und «Krisenmodus» unterschieden werden.
- Die Krisenbewältigung bedingt sowohl eine zentrale Führung der Exekutive als auch dezentrale Intelligenz und den Willen zur Übernahme von Verantwortung in der Verwaltung.

- Fachwissen muss strukturiert in Entscheidungen einfließen können, entschieden wird aber auch in der Krise durch die Exekutive.
- Eine erfolgreiche Exekutive rauft sich in der Krise zu einem funktionierenden Team zusammen, anstatt sich zu zerstreuen.
- Wer eine Krise offensichtlich ausnützt, um eigene politische Interessen durchzusetzen, wird kaum als erfolgreich im Krisenmanagement beurteilt werden.
- Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit klaren Rollen zwischen Exekutivmitglied und Verwaltungsführung ist ein gutes Fundament für ein rasches und effektives Handeln in Krisen.
- Das Schweizer Modell mit mehrköpfigen Exekutiven ohne starke Präsidien funktioniert auch in der Krise.
- Objektivierende Entscheidungsmethoden helfen in der Krise, im Gremium rasch und richtig zu entscheiden.
- Kommunikation ist zentral für die Krisenbewältigung und damit Chefsache.
- Eine Krise führt zu langen Arbeitstagen, bietet aber auch grosse Chancen für Veränderungen. Wenn man die Energie hat, kann das auch befriedigend sein.
- Zum Schluss: Es kommt immer anders als erwartet; führen Sie einen laufenden Abgleich zwischen Erwartungen und Realität durch und justieren Sie den Kompass bei Bedarf neu.

ⁱ In Anlehnung an das «House of Change» von Claes F. Janssen («Vier-Zimmer-Modell»).

