

Wenn die Verwaltung verhandelt:

Besonderheit oder Business as Usual?

Elke Staehelin-Witt und Raymond Saner

Basel/Genf, Mai 2017

Moderne Verwaltungen verhandeln täglich und in einer Vielzahl von Geschäften; gleichzeitig überwiegt häufig noch ein administratives Verständnis und es fehlt das Wissen über Vorbereitung und Dynamik einer Verhandlung. Der Artikel zeigt, worin die Besonderheiten des Verwaltungsverhandelns liegen, worauf in einer Verhandlung zu achten ist und welche organisatorischen Strukturen unterstützend wirken können.

Keywords: Verhandlung, öffentliche Verwaltung, Verhandlungsstrategie, Organisationskultur, Delegationsführung

A. Verwaltungsverhandeln im Widerspruch zum administrativen Verständnis

Wenn man an eine Verhandlung denkt, mögen Bilder von Managerinnen und Managern auftauchen, die zu fortgeschrittener Stunde den Kauf bzw. Verkauf eines Unternehmens besiegeln oder von Politikerinnen und Politikern, die ein neues Handelsabkommen in jahrelangen komplexen Verhandlungen zum Abschluss zu bringen versuchen. Zwischen privaten Verhandlern geht es dann meistens ums Geld, zwischen Politikern um politische Abkommen, die anschliessend – von der öffentlichen Verwaltung - administrativ umgesetzt werden.

Die öffentliche Verwaltung wird dagegen in ihrem Alltagsgeschäft seltener mit dem Akt des Verhandelns in Verbindung gebracht. Ihr Geschäft ist vom Begriff her jenes der administrativen Instanz. Sie ist Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger bei bestimmten Anliegen und Umsetzerin von Gesetzen und Verordnungen. Der Akt einer Verhandlung passt hier zunächst nicht ins Bild, denn diese kann wie folgt definiert werden (Saner 2008): „Die Verhandlung ist ein Vorgang, bei dem zwei oder mehr Parteien eine Einigung darüber suchen, wer von ihnen in einer angestrebten Transaktion was leisten, empfangen, dulden oder unterlassen soll“. In dieser Definition kommt nicht der administrativ hoheitliche Akt zum Ausdruck, sondern vielmehr ein gegenseitiges Geben und Nehmen.

Dennoch sind öffentliche Verwaltungen in ihrer täglichen Arbeit laufend mit Verhandlungen konfrontiert. Gesetzliche Regelungen lassen bewusst einen Entscheidungsspielraum in der Umsetzung, die Gegenstand einer Verhandlung ist bzw. sein kann. Stadtentwicklungsprojekte, bauliche Massnahmen oder die Ansiedelung neuer Unternehmen etwa erfordern Verhandlungen der Verwaltung mit privaten Investoren. Viele Behördenvertreter und –vertreterinnen bekunden Mühe mit solchen Situationen. Es fehlt das Wissen und die Routine für das Bewältigen komplexer Verhandlungssituationen, aber auch das Wissen darüber, worin sich die Rahmenbedingungen für das Verwaltungsverhandeln

von denen privater Verhandler unterscheiden und das Verwaltungsverhandeln zu einer anspruchsvollen Aufgabe machen. Mit dem Kauf eines Buches im Stil von 24 Tips für besseres Verhandeln ist es dabei nicht getan. Hilfreich ist ein vertieftes Verständnis für die Dynamik von Verhandlungen und die Rolle, welche die Verwaltung als Verhandlungspartnerin spielt.

B. Rahmenbedingungen des Verwaltungsverhandelns

Verhandeln zwei private Unternehmen miteinander, sind die Rahmenbedingungen und Zielsetzungen, unter denen sie agieren, zumindest vordergründig klar. Das Ziel ist, ein möglichst gutes Resultat für das eigene Unternehmen zu erreichen, wobei möglichst gut für ein Unternehmen durchaus heissen kann, im finanziellen Bereich gewisse Abstriche zu machen, wenn etwa langfristige Geschäftsbeziehungen auf dem Spiel stehen. Insgesamt geht es jedoch kurz- oder langfristig um die Maximierung des finanziellen Erfolgs für das Unternehmen.

Weniger eindeutig ist die Situation für eine Behörde. Was ist genau das Ziel der Verhandlung, welche Rolle spielen die einzelnen Departemente oder Abteilungen, wer soll verhandeln, wie gross ist eigentlich die Verhandlungsmasse? Dies sind Fragen, die sich für eine Verwaltung nicht so unmittelbar beantworten lassen. Ohne geschulten Blick und Verständnis für die Verhandlungssituation kann es geschehen, dass die Verwaltung dann von der Dynamik der Verhandlung überrollt wird und nur noch reagieren statt agieren kann.

Das Verständnis über die speziellen Rahmenbedingungen, mit denen sich eine Verwaltung im Verhandlungskontext konfrontiert sieht und die das Verhandlungsergebnis beeinflussen können, sind ein erster Schritt zur erfolgreichen Bewältigung komplexerer Verhandlungssituationen. Solche Rahmenbedingungen sind:

I. Interpretation des Willens des Gesetzgebers

Der Aufgabenbereich einer Verwaltung ist gegenüber einem privaten Unternehmen komplexer. Bei einem Unternehmen ist der sogenannte shareholdervalue eine wichtige Messgrösse für den Unternehmenserfolg, und eine erfolgreiche Verhandlung trägt direkt oder mittelbar hierzu bei. Die Anteilseigner/-innen sind wichtige stakeholder (Anspruchsgruppen) des Unternehmens und haben relativ homogene Interessen. Die öffentliche Verwaltung ist mit mehr und unterschiedlicheren stakeholdern konfrontiert, deren Interessen sich teils grundlegend widersprechen. Die Verwaltung als ausführendes Organ hat in diesem Kontext grössere Schwierigkeiten, sich an einem klaren Ziel zu orientieren. Eine eindeutige Strategie, die zu Beginn einer Verhandlung als Leitlinie vorliegen muss, fehlt häufig, und sie ist schwieriger zu formulieren. Die divergenten Interessen verschiedener Anspruchsgruppen finden ihren Niederschlag in divergierenden Interessen innerhalb der Verwaltung. Hinzu kommen verwaltungsintern u. U. persönliche Zielsetzungen oder Schwerpunkte, die eine klare Strategie erschweren.

II. Unterschiedliche Hierarchieebenen in der Verwaltung und in Unternehmen

Für den Erfolg einer Verhandlung ist es wichtig, dass die Partner auf „gleicher Augenhöhe“ verhandeln. Auf diese Weise sind die Kompetenzen, wer wie weit entscheiden kann und inwiefern Rücksprache genommen werden muss bzw. kann, in etwa gleich verteilt. Bei wichtigen Verhandlungen mit grossen Unternehmen kann sich seitens der Verwaltung die Wahl der zuständigen Ebene schwierig gestalten. Wenn z.B. der Regierungsrat bzw. die Regierungsrätin zwar mit wichtigen Vertreterinnen und Vertretern eines Unternehmens verhandelt, der CEO jedoch nicht mit am Tisch sitzt, können die Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung in Bedrängnis geraten. Denn hat er oder sie ein Angebot gemacht, welches jedoch seitens des CEO nicht akzeptiert wird, hat die Verwaltungsseite keine andere Wahl, als einseitig von ihrer Position abzuweichen, wenn sie die Verhandlungen nicht gefährden möchte. Andererseits ist die Ebene der Chefbeamtinnen und Chefbeamten je nach Grösse der Verwaltung auch nicht immer die richtige Augenhöhe, wenn es um eine Verhandlung mit einem wichtigen Unternehmen geht.

III. Eingeschränkte Entscheidungsfreiheit

Verhandlungsergebnisse mit weiterreichenden Konsequenzen müssen in der Regel politisch bestätigt werden. Die Verwaltung ist daher in ihren Möglichkeiten, Angebote zu unterbreiten und zu entscheiden, stärker eingeschränkt als ein privates Unternehmen. Eine gut geführte Verhandlung besteht auch darin, dass auf der Suche nach win-win-Lösungen, die für beide Seiten akzeptabel sind, neue oder abgewandelte Verhandlungspakete geschnürt werden. Eine Verwaltung ist in diesem Prozess nicht so flexibel, da sie ohne politische Rücksprache den zentralen Verhandlungsgegenstand nicht ohne weiteres mit zusätzlichen Angeboten erweitern kann.

IV. Unterschiedliche Organisationskulturen

In Verhandlungen mit privaten Unternehmen treffen unterschiedliche Organisationskulturen aufeinander: Werte und Kommunikationskultur unterscheiden sich in Verwaltungen und privatwirtschaftlichen Unternehmen. Unternehmen sind oft hierarchischer strukturiert mit entsprechenden Entscheid- und Kommunikationswegen von „oben nach unten“. In öffentlichen Verwaltungen herrscht eher eine Konsenskultur. Weisungen werden öfters hinterfragt, Konflikte vielfach nicht direkt angesprochen. Verwaltungsvertreterinnen und -vertreter können deshalb Mühe haben mit dem direkteren Kommunikationsstil eines Unternehmensvertreters bzw. einer Unternehmensvertreterin und die Lösung im vertrauten administrativen Verfahren suchen.

C. Die verhandelnde Verwaltung: Erkenntnisse aus einem Fallbeispiel

Vor einiger Zeit durften die Autoren ein Mandat für eine grössere Verwaltung durchführen, das zum Ziel hatte, die Erfahrungen aus einer komplexen Verhandlung aufzuarbeiten und die Verhandlungskompetenz für zukünftige Verhandlungen zu erhöhen. Ausgangspunkt waren die Bauvorhaben eines Industrieunternehmens, welches eine wichtige wirtschaftliche Bedeutung für den Standort hat. Das Bauvorhaben war Teil eines längerfristigen Entwicklungsprojektes des betreffenden Unternehmens. Die Areale befinden sich in einem wichtigen städtischen Entwicklungsgebiet. Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzungen war die Frage von Gebietsabtretungen und Gebietstausch sowie der Art der Nutzung (rein industrielle oder gemischte Nutzung). Den Verhandlungen waren bereits zahlreiche Gespräche zwischen Firmenvertretern und den zuständigen Chefbeamten vorausgegangen. Ein überraschendes Kaufangebot des Unternehmens führte dann zu relativ kurzfristig angesetzten Verhandlungen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung sahen sich in der Folge mit diversen herausfordernden Situationen konfrontiert.

I. Insgesamt gutes Ergebnis

Grundsätzlich konnte die Verhandlung erfolgreich abgeschlossen werden. Es kam nicht zum Abbruch und die Verhandlungen konnten in einem vertraulichen Rahmen unter Ausschluss der Medien durchgeführt werden. Die Verwaltung verfolgte einen kooperativen Verhandlungsstil und es gelang ihr, gemeinsame Interessen auszuarbeiten, die für den Wirtschaftsstandort von Vorteil sind. Die Verhandlungsergebnisse wurden im Anschluss speditiv durch das Parlament bearbeitet und die nötigen Änderungen bewilligt. Der persönliche Kontakt wurde aufrecht erhalten und bildete die Grundlage für nachfolgende Verhandlungen zur detaillierten Ausgestaltung einzelner Elemente. Das Projekt ist heute auf gutem Weg.

II. Diverse Schwierigkeiten im Verhandlungsablauf

In weiten Teilen konnte die Gegenseite allerdings ihre Forderungen durchsetzen. Zu einem wesentlichen Teil wurde dies durch die vorhandenen Machtverhältnisse bestimmt. Die Verhandlungsmacht der Verwaltung war beschränkt, da der Verhandlungsgegenüber ein Unternehmen mit grosser wirtschaftlicher Bedeutung ist. Gleichzeitig war die Verwaltung nicht völlig machtlos, denn das Projekt ist für das betreffende Unternehmen Teil einer längerfristigen Entwicklungsstrategie. Vielleicht wäre es daher doch möglich gewesen, mehr gemeinsame Interessen auszuarbeiten und den „Kuchen“ zu vergrössern.

Im Ablauf der Verhandlungen waren die folgenden Schwierigkeiten zu beobachten:

1. Verhandlungsmasse

Wesentliche Elemente der Verhandlung wurden bereits im Vorfeld festgelegt und waren somit nicht mehr Bestandteil der Verhandlung selber. Das Unternehmen hatte der Verwaltung ein finanziell interessantes Angebot für die Abtretung und den Tausch von Grundstücken gemacht. Die nachfolgenden Verhandlungen bezogen sich lediglich auf die Detailausgestaltung dieser Rahmenvereinbarung. Hier versuchte das Unternehmen seine maximalen Forderungen durchzubringen und die Verwaltung stand unter dem Druck stand,

dass die Verhandlung nicht scheitern durfte. Der finanzielle Rahmen insgesamt stand jedoch nicht mehr zur Diskussion. Damit war die Verhandlungsmasse von Beginn an stark eingeschränkt.

2. Strategie

Die Verwaltung verfolgte klar eine übergeordnete Strategie dahingehend, dass die geplanten Erweiterungen des Unternehmensstandortes vor Ort erfolgen sollten. Die Strategie wurde jedoch nicht explizit formuliert und insbesondere wurden die Ränder der Strategie nicht klar definiert. Damit fehlte die Grundlage, festzulegen, unter welchen Bedingungen das Ergebnis für die Verwaltung nicht mehr akzeptabel gewesen wäre. Dem gegenüber stand eine klare Strategie der Gegenseite.

3. Zeitdruck

Die Verhandlungen erfolgten unter hohem Zeitdruck, den das Unternehmen aufgebaut hatte. Binnen zwei Monaten sollte die Vereinbarung auf Wunsch des Unternehmens unterzeichnet werden. Die Verwaltung konnte als Folge dieses Zeitdrucks Alternativen und Konsequenzen der verschiedenen Verhandlungspositionen kaum durchzudenken. Neue Forderungen der Gegenseite kurz vor Verhandlungsabschluss sorgten für zusätzlichen ‚Zeitstress‘. Der hohe Zeitdruck führte auch dazu, dass die Bedürfnisse weiterer wichtiger Stakeholder nicht durchgedacht wurden. Dies erschwerte die Verhandlungen zusätzlich, da sich die Verwaltung plötzlich mit Forderungen Dritter konfrontiert sah.

4. Delegationsführung

Die Verhandlungsdelegation der Verwaltung wurde von einem Regierungsrat angeführt, dies verstand die Verwaltung auch als ein Bekenntnis für die Bedeutung, welche die Verwaltung der Verhandlung beigemessen hat. Seitens des Unternehmens sassen jedoch nicht der CEO sondern Vertreter der nächsten Führungsebene am Verhandlungstisch. Das führte zu der problematischen Situation, dass ausgehandelte Ergebnisse jeweils durch den CEO genehmigt werden mussten. Akzeptierte dieser nicht, so hatte die Verwaltung keinen Handlungsspielraum mehr bzw. musste von ihrer Position abweichen.

5. Kulturen

In den Verhandlungen traten verschiedene Organisationskulturen aufeinander. Auf der einen Seite das Unternehmen, hierarchisch strukturiert und mit klaren Direktiven. Auf der anderen Seite die Verwaltung mit einem kooperativen Verständnis von Entscheidungsfindungen. Gleichzeitig wurde für die Verwaltung auch ihr Verständnis von Macht in Frage gestellt. In vielen Situationen, in denen klare rechtliche Grundlagen bestehen, tritt die Verwaltung ausgestattet mit Macht auf (z.B. Bewilligungsverfahren). In der vorliegenden Verhandlungssituation erlebte die Verwaltung plötzlich ein gegenteiliges Gefühl von Ohnmacht (was u.a. mit dem fehlenden Durchdenken der eigenen und der Alternativen der Gegenseite zu tun hatte).

D. Erkenntnisse für zukünftige Verhandlungen

Aus der Analyse konnten eine Reihe von Erkenntnissen gewonnen werden, die für zukünftige Verhandlungen hilfreich sein werden. Zwar ist jede Verhandlung wieder eine

eigene dynamische Situation, so dass sich keine Patentrezepte geben lassen, die den Erfolg einer Verhandlung garantieren. Es gibt jedoch einige grundsätzliche Erkenntnisse, was im Rahmen einer Verhandlung zu berücksichtigen ist. Des weiteren kann eine Verwaltung unterstützende Strukturen einführen, die zusätzlich helfen, eine Verhandlung erfolgreich durchzuführen.

Grundlegende Erkenntnisse sind:

- Am Anfang von Verhandlungen muss eine klare Strategie stehen, in welche Richtung die Verwaltung gehen möchte. Nach aussen hin muss die Verwaltung mit dieser Strategie einheitlich auftreten, um nicht von vornherein ihre Verhandlungsposition zu schwächen. Die Taktik folgt der Strategie. Taktiken sind daher in Verhandlungen zwar wichtig, das Wesentliche aber eine vorhandene Strategie.
- Es ist darauf zu achten, dass ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um sich auf die Verhandlung vorzubereiten und die eigenen Positionen und jene der Gegenseite durchdenken zu können. Wichtig ist auch, Raum zu haben, sich immer wieder einmal zurückzulehnen und die Situation aus einer übergeordneten Warte zu begutachten, um gewissermassen „den Überblick“ zu behalten.
- In Verhandlungen zwischen der Privatwirtschaft und der Verwaltung treffen häufig unterschiedliche Kulturen aufeinander. Eine regelmässige Kontaktpflege hilft, Vertrauen aufzubauen, Brücken zu bauen, Infos auszutauschen und das Verständnis für die andere Kultur zu fördern.
- Grosse komplexe Verhandlungen finden nicht täglich statt. Damit das Wissen und die Erfahrungen aus solchen Verhandlungen nicht wieder verloren gehen, muss es bewahrt und gepflegt werden.
- Vor einer Verhandlung ist zu beurteilen, welche Bedeutung und Grössenordnung die Verhandlung hat. Bei grösseren Verhandlungen sind die nötigen Ressourcen bereitzustellen, um die nötigen Abklärungen und Informationsbeschaffungen vornehmen zu können.

Neue Strukturen können zudem unterstützend helfen, die nötigen Kompetenzen aufzubauen und zu erhalten. Als Beispiel kann das Vorgehen der amerikanischen Regierung dienen, die eine Stabstelle (die US Trade Representative USTR) geschaffen hat, in der alles zentralisiert ist, was Verhandlungen mit der WTO betrifft. Die USTR verhandelt für die amerikanische Regierung bei der WTO. Öffentliche Verwaltungen müssten hierzu nicht gleich eine neue Stelle schaffen. Denkbar ist, departementsübergreifend ein Team zu bilden, das mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet und nach transparenten Kriterien mandatiert wird.

Auch ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen den Verwaltungsstellen kann dazu beitragen, das Wissen über Verhandlungen zu pflegen und aus gemachten Erfahrungen für die Zukunft zu lernen.

E. Fazit

Verhandlungen sind für eine Verwaltung „business as usual“, jedoch unter besonderen Rahmenbedingungen, die sich von denen eines privaten Verhandlers (etwa eines Unternehmens) unterscheiden können. Wichtig ist, dass in der Verwaltung ein Verständnis für das Verhandlungsverhandeln geschaffen wird. Dieses muss über den Erwerb einiger Tricks und Kniffe hinausgehen. In erster Linie geht es um das Verständnis von Vorbereitung und Dynamik einer Verhandlung und dem Selbstverständnis der Verwaltung als verhandelnde Instanz. Themen von Strategie und Alternativen sind im Vorfeld sorgfältig abzuklären. Der Strategie folgt die Taktik, weshalb eine Kenntnis des angemessenen taktischen Vorgehens im Verlauf der Verhandlung hilfreich ist. Und wenn dann noch ein geschickter Schachzug zum richtigen Zeitpunkt kommt, dann natürlich umso besser.

Literatur

Saner, Raymond (2008): Verhandlungstechnik. 2.Auflage, Bern: Haupt.

Stahelin-Witt, Elke; Saner, Raymond und Wagner-Pfeiffer, Beatrice (2005): Verhandlungen bei Umweltkonflikten: Ökonomische, soziologische und rechtliche Aspekte des Verhandlungsansatzes im alpinen Raum. Zürich: vdf.

Die Autoren



Dr. rer. pol. Elke Stahelin-Witt

Organisationsberaterin und Coach für Veränderungs- und Konfliktmanagement, Dozentin für Verhandlungen an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Forschungen gemeinsam mit Prof. R. Saner im Rahmen des NFP 48 zu Verhandlungen bei Umweltkonflikten im alpinen Raum.

es@stahelinconsulting.ch, www.stahelinconsulting.ch



Prof. Dr. Raymond Saner

Direktor der Abteilung Diplomacy Dialogue der Forschungsstiftung CSEND in Genf, Dozent für Verhandlungen am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum der Universität Basel.

Langjähriger Verhandlungsberater multinationaler Firmen und Regierungen, Verhandlungsseminare für Wirtschaftsführer und Diplomaten, Autor des Buches „Verhandlungstechnik“

saner@csend.org, www.diplomagydialogue.org, www.csend.org