

**Universität St. Gallen**

**SEMINARARBEIT**

Hochschule für Wirtschafts-,  
Rechts-, und Sozialwissenschaften

Wahlblock I Public Management  
Prof. Dr. Kuno Schedler  
WS/SS 2001/02  
Betreuer der Arbeit: Martin Koci  
Abgabetermin: 30. April 2002

**5. Speyerer Qualitätswettbewerb 2000**

**Die Gemeindeverwaltung Baar ZG**  
**als**  
**Gewinnerin des Qualitätspreises**  
**in der Sparte „Politik und Verwaltung“**  
**Fehler! Unbekanntes Schalterargument.**  
**Was hat ihr der Preis gebracht?**

Karin Weber  
Augustinergasse 26  
9000 St. Gallen

Tel: 071 222 72 69  
[karin.weber@student.unisg.ch](mailto:karin.weber@student.unisg.ch)

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inhaltsverzeichnis.....</b>                                     | <b>1</b>  |
| <b>Abbildungsverzeichnis.....</b>                                  | <b>3</b>  |
| <b>Zusammenfassung.....</b>                                        | <b>4</b>  |
| <br>                                                               |           |
| <b>1    EINLEITUNG.....</b>                                        | <b>6</b>  |
| 1.1    Definition Qualität.....                                    | 6         |
| 1.2    Warum Qualität in der öffentlichen Verwaltung?.....         | 6         |
| <br>                                                               |           |
| <b>2    QUALITÄTSFAKTOREN IN DER<br/>GEMEINDEVERWALTUNG.....</b>   | <b>7</b>  |
| 2.1    Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Bürger..... | 7         |
| 2.1.1    Politik und Verwaltung.....                               | 7         |
| 2.1.2    Empowerment der Bürger.....                               | 8         |
| 2.2    Unternehmenskultur.....                                     | 9         |
| 2.2.1    Informelles und Erlebtes.....                             | 9         |
| 2.2.2    Mitarbeiterführung mit Zielen.....                        | 10        |
| 2.2.3    Informationskultur.....                                   | 10        |
| 2.2.4    Umgang mit Fehlern.....                                   | 10        |
| 2.2.5    Wissensmanagement.....                                    | 11        |
| 2.2.6    Leistungsanreize.....                                     | 12        |
| 2.3    Instrumente zur Qualitätssicherung.....                     | 12        |
| 2.3.1    Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000f.....             | 12        |
| 2.3.2    Corporate Identity.....                                   | 13        |
| 2.3.3    Leitbild.....                                             | 13        |
| 2.3.3.1 Funktionen des Leitbildes.....                             | 13        |
| 2.3.3.2 Zielableitungen aus dem Leitbild.....                      | 14        |
| <br>                                                               |           |
| <b>3    SPEYERER QUALITÄTSWETTBEWERB.....</b>                      | <b>15</b> |

|          |                                                 |           |
|----------|-------------------------------------------------|-----------|
| <b>4</b> | <b>GEMEINDEVERWALTUNG BAAR.....</b>             | <b>16</b> |
| 4.1      | Der Reformprozess.....                          | 16        |
| 4.2      | Zielorientierung.....                           | 17        |
| 4.3      | Zielsetzungsprozess der Gemeindeverwaltung..... | 18        |
| 4.4      | Informationsfluss.....                          | 19        |
| 4.5      | Kompetenzregelung – Stellenbeschreibung.....    | 19        |
| 4.6      | Personalkultur.....                             | 20        |
| 4.7      | Gemeindeordnung.....                            | 21        |
| 4.8      | Auszeichnung der Verwaltungsreform.....         | 22        |
| <br>     |                                                 |           |
| <b>5</b> | <b>SCHLUSSFOLGERUNG.....</b>                    | <b>22</b> |
| <br>     |                                                 |           |
|          | Quellenverzeichnis.....                         | 25        |
| <br>     |                                                 |           |
|          | Anhang.....                                     | 27        |

**Abbildungsverzeichnis**

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Aufteilung der Führungsaufgaben in der Verwaltung..... | 7  |
| Abbildung 2: Logo der Gemeindeverwaltung Baar.....                  | 15 |
| Abbildung 3: Zielsetzungsprozess der Gemeindeverwaltung Baar.....   | 17 |

## **Zusammenfassung**

Die öffentliche Verwaltung verspürt in vieler Hinsicht einen Druck zum Überdenken ihrer Strukturen: Die Wirtschaftlichkeit und Effizienz sollen erhöht, und die gestiegenen Erwartungen der Bürger (Kunden) mit qualitativ hochstehenden Leistungen befriedigt werden. Um die Qualität der Verwaltungsleistung zu gewährleisten, müssen im Innern der Verwaltung klare Strukturen herrschen: Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat, Verwaltung und Bürger spielt dabei eine entscheidende Rolle. Die politische strategische Aufgabe des Gemeinderates muss klar von der operativen Aufgabe der Verwaltung getrennt sein. Der Bürger soll vermehrt selber in den Leistungserstellungsprozess einbezogen werden, damit auch er seinen Teil zur Qualität der Leistung beitragen und die Hemmschwelle vom Bürger zur Verwaltung abgebaut werden kann.

Um dem Kunden eine kompetente und qualitativ hochstehende Leistung zu erbringen, müssen innerhalb der Verwaltung verschiedene Aspekte berücksichtigt werden, die zu einer guten Unternehmenskultur führen und als Folge auch zu einem wohlwollenden Auftreten der Verwaltung gegenüber ihrer Kundschaft. Informelle Faktoren wie z.B. Werthaltungen und Erlebtes bestimmen die Unternehmenskultur wesentlich mit. Der Mitarbeiter steht beim Leistungsaustausch dem Bürger oft im persönlichen Kontakt gegenüber und dieser „moment of truth“ ist für die Qualitätswahrnehmung des Kunden oft entscheidend. Fühlt sich der Mitarbeiter mit seinen Aufgaben wohl an seinem Arbeitsplatz, strahlt er diese Zufriedenheit im direkten Kundenkontakt auch aus.

Für die Mitarbeiter ist es wichtig, klare Zielvorgaben zu haben und mit ihren Vorgesetzten immer wieder über ihre Tätigkeiten auszutauschen. Somit ist die Informationskultur innerhalb der Verwaltung sowie auch zwischen Verwaltung und Gemeinderat sehr wichtig. Vorhaben und Tätigkeiten sollen transparent und offen kommuniziert werden können.

Eine gewisse Tolerierung von Fehlern der Mitarbeiter unterstützt deren Innovationskraft und Lernmotivation. Wichtig ist, die Fehlerursache aufzuspüren und daraus zu lernen.

Im Sinne eines Wissensmanagements soll v.a. implizites Wissen, das z.B. aus persönlichen Erfahrungen entsteht, festgehalten und transparent gehalten werden.

Mit Leistungsanreizen kann die Motivation der Mitarbeiter gesteigert und die Diskrepanz zwischen Zielen der Verwaltung und individuellen Zielen abgebaut werden.

Um die Qualität fortwährend sicherzustellen kann sich eine Verwaltung wie andere Unternehmen ISO-zertifizieren, und anschliessend jährlich überprüfen lassen. Ein einheitliches Erscheinungsbild (Corporate Identity) gegen aussen stärkt die Identität der Verwaltung selber sowie ihre Stellung gegenüber der Aussenwelt.

Als Orientierungsstütze der täglichen Behörden- und Verwaltungstätigkeiten ist das Erstellen eines Leitbildes geeignet. Das Leitbild verpflichtet die Verwaltung und den Gemeinderat, sich immer wieder auf die Grundsätze und die groben Ziele der Gemeinde zu besinnen und die Aufgaben innerhalb diesen wahrzunehmen. Aus diesen groben Zielen der Gemeinde können durch Jahresziele und Prozessziele weitere Ziele von der Abteilung bis zum Mitarbeiter abgeleitet und definiert werden. Der Massnahmeplan wird aus dem Leitbild abgeleitet.

Die Gemeinde Baar hat mit der Zertifizierung und dem Gewinn des Speyerer Qualitätspreises bestätigt, dass sie viele der obgenannten Faktoren berücksichtigt und konkret umsetzt.

Ihr ist das oberste Ziel, nämlich das Wohlbefinden ihrer Bevölkerung, ständig präsent. Dass dieses Ziel nicht immer mit den gleichen Instrumenten und Methoden erreicht werden kann, ist den Baarern bewusst. Für heute aber ist ihr Baarer-Modell das geeignete Mittel.

Das Leitbild, der Massnahmeplan und die Abteilungsziele geben den Mitarbeitern die Vorgabe für ihre Tätigkeiten und den Bürgern die Möglichkeit zur Kontrolle des Verwaltungshandelns. Der Informationsfluss ist klar geregelt und gewährleistet viel Transparenz zwischen Gemeinderat und Verwaltung sowie innerhalb der Verwaltung selber. Die gelebte Fehlerkultur und das Vorschlagswesen sind Zeichen dafür, dass die Mitarbeiter nicht *für* ihre Vorgesetzten, sondern *mit* ihren Vorgesetzten arbeiten sollen. Gleichzeitig sind durch Stellenbeschreibungen die Kompetenzen klar geregelt und der Problematik des Vermischens von strategischen und operativen Aufgaben sind sich beide Seiten bewusst. Durch die freiwillige Verfassung der Gemeindeordnung geht die Gemeindeführung einen weiteren Schritt auf die Bürger zu. In der Gemeindeordnung wird u.a. die Bedeutung der Kommissionen, die von Bürgern gebildet werden, stark hervorgehoben. Dazu kommt eine neue Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission, der u.a. die Kontrolle der Gemeinderatstätigkeiten zusteht.

Die Gemeindeverwaltung Baar zeigt in eindrucklicher Art und Weise, wie ihr ihre Bürger als Kunden und als Mitführer des Gemeindegeschehens sehr wichtig sind. Das Qualitätsmanagementsystem hilft der Baarer Verwaltung, die von aussen durch die Bürger sowie von innen durch die Mitarbeiter gewünschte Qualität fortlaufend zu sichern.

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Definition Qualität

„Qualität ist die Erfüllung festgelegter und vorausgesetzter Forderungen des Kunden und der Gesellschaft durch wirtschaftliche Massnahmen der Organisation.“ (Dunkhorst, 34)

„Kunde einer Verwaltung ist, wer von ihr individuell Leistungen abnimmt.“ (Schedler/Proeller, 58) Ausgangspunkt für die Qualitätsfestlegung in der öffentlichen Verwaltung sind die Bürger bzw. Kunden, die eine bestimmte Auffassung von Qualität und dementsprechende Erwartungen an die Verwaltung haben. Die Kundengruppen der öffentlichen Verwaltung sind sehr vielfältig und treten mit ebenso unterschiedlichen Forderungen an sie heran.

Der Begriff Bürgerorientierung wird heute oft durch *Kundenorientierung* ersetzt. In diesem Begriffswechsel verbirgt sich so etwas wie eine Steigerung der Bürgernähe, so dass der Bürger in der Rolle des Kunden erwarten darf, dass die Verwaltung seinen Anliegen und Erwartungen möglichst weitgehend entgegenkommt. (vgl. Hopp/Göbel, 46)

Neben den Tätigkeiten, die nach aussen zum Kunden gerichtet sind, gibt es in der Verwaltung auch viele Prozesse, die nur intern oder stark arbeitsteilig ablaufen. Hier gibt es für die einzelnen Beteiligten keine direkte Beziehung zu den obgenannten Kunden. In diesen Fällen hängt das Qualitätsverständnis davon ab, jeden internen Empfänger seiner eigenen Leistungen als Kunden zu begreifen. Auch bei internen Vorgängen kommt es auf Qualität an. Um die internen Kunden zufrieden zu stellen, sind auch hier klare Anforderungen zu definieren. Diese werden vom internen Kunden bestimmt. (vgl. Dunkhorst, 37)

## 1.2 Warum Qualität in der öffentlichen Verwaltung?

„Der Bedeutungswandel von *geänderten Ansprüchen von aussen* korrespondiert mit einem *gewandelten Selbstverständnis von innen*.“ (Hoffmann, 139)

Die Umwelt sowie die Inwelt der Verwaltung ist stetem Wandel ausgesetzt. Neben der Frage nach Legitimation und Rechtfertigung staatlichen Handelns wird vor dem Hintergrund von Finanzknappheit, Steuererhöhungen und Kosten der Lebenshaltung immer häufiger die Frage nach dem Preis-Leistungs-Verhältnis (value for money) gestellt. Um zu mehr Effizienz und

Effektivität zu gelangen, müssen auch verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen Gegenstand der Modernisierung werden. Die Qualität öffentlicher Leistungen wird im Rahmen dieses gewandelten Anforderungsprofils zu einem *zentralen Erfolgsfaktor*. (vgl. Hoffmann, 139)

*Folgenden Fragen wird in dieser Arbeit auf den Grund gegangen:*

Welches sind die qualitätsentscheidenden Faktoren in der Gemeindeverwaltung? Welche konkreten Massnahmen kann eine Gemeindeführung einleiten, um eine nachhaltige Qualität zu sichern? Welche Instrumente unterstützen die Massnahmen? Welche Auswirkungen resultieren?

## **2 QUALITÄTSFAKTOREN IN DER GEMEINDEVERWALTUNG**

### **2.1 Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Bürger**

#### **2.1.1 Politik und Verwaltung**

Vor allem auf Gemeindeebene sehen sich Politiker oft einer grossen Materialfülle gegenüber, die die Ermöglichung von überschau- und durchschaubaren Entscheidungen behindern. Die Gefahr besteht, dass der Blick auf Nebensächliches und Details abgelenkt wird, anstatt dass sich die Politiker auf das Wesentliche konzentrieren können. Oft werden solche weniger zentralen Bereiche aber auch aufgesucht, um sich aus Sicht des Gemeindepolitikers mit einer konkreten Massnahme profilieren zu können.

Die Trennung zwischen Verantwortungs- und Aufgabenbereichen ist dann unscharf und es existieren wenig effektive Arbeitsstrukturen: Politiker nehmen Einfluss auf laufendes Verwaltungshandeln und die Verwaltung initiiert und definiert politische Zielvorgaben.

Das Dilemma, zunehmende gesellschaftliche Leistungsansprüche bei wachsenden politischen Zielkonflikten mit schrumpfenden Ressourcen zu befriedigen, verstärkt das Verlangen nach tiefgreifenden Veränderungen, die auch die Spielregeln des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure betreffen. (vgl. Hoffmann, 115)

In der Schweiz legt schon die Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament durch die Gewaltentrennung einen wesentlichen Grundstein für ein geordnetes und klar zugeteiltes Zusammenarbeiten.

Optimal ist eine klare Trennung der Verantwortungs- und Aufgabenbereiche von Rat und Verwaltung. Die Aufteilung der Führungsaufgaben kann vereinfacht folgendermassen festgelegt werden: Die politischen Gremien bestimmen das „Was“, d.h. die strategischen Ziele, und die Verwaltung bestimmt das „Wie“ der Ausführung der vorgegebenen Ziele.

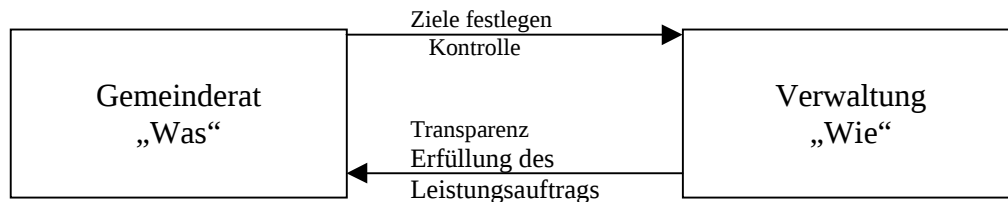


Abb. 1: Aufteilung der Führungsaufgaben in der Verwaltung (vgl. Schedler/Proeller, 52)

Aufgabe des Rates ist, Ziele zu entwickeln, festzulegen und deren Verwirklichung zu kontrollieren. Er soll den Handlungsrahmen definieren - darunter fällt auch der Finanzrahmen für die einzelnen Bereiche - und hat damit wesentlichen Einfluss auf die Führungsstruktur der Verwaltung. (vgl. Schedler/Proeller, 52)

Die Verwaltung hat die Aufgabe, die Voraussetzungen für die Entscheidungen und für die Kontrolle durch den Rat zu schaffen. Sie stellt den Entscheidungsträgern wesentliche Hilfen zur Verfügung wie z.B. sachkundige Vorschläge oder eine grössere Transparenz bzgl. der Zusammenhänge der einzelnen Umsetzungsschritte. Die Verwaltung erfüllt zur Erreichung eines Ziels den Leistungsauftrag des Rates. Durch diese verstärkte Zielorientierung erhält sie eine grössere Autonomie im Verwaltungshandeln. (vgl. Hoffmann, 116ff)

Die Informationspolitik zwischen Rat und Verwaltung ist entscheidender Faktor zum Gelingen dieser klaren Kompetenzteilung. (siehe Kapitel 2.2.3)

### 2.1.2 Empowerment der Bürger

Unter Empowerment verstehen wir die Anregung der Bürger zur Eigenerstellung öffentlicher Güter. Sie sollen nicht nur als Kunden an die Verwaltung herantreten, sondern bei der öffentlichen Leistungserstellung zu sogenannten *Pro-sumer* werden (Prozessverlagerung von der Verwaltung auf den Bürger). Durch gezielten Einbezug der Bürger - das Informationsangebot spielt hier eine wesentliche Rolle - werden sie breiter über die Problemstellungen des Gemeinwesens unterrichtet, die „Black Box“ Verwaltung wird ihnen vertrauter und sie können Möglichkeiten für einen eigenen Beitrag erkennen und die Qualität der Leistung eigenhändig mitbestimmen. (vgl. Schedler/Proeller, 210ff)

Neben des Empowerments des Bürgers ist aber für die wahrgenommene Qualität v.a. auch sein direkter Kontakt mit den Mitarbeitern der Verwaltung entscheidend. Die Zufriedenheit des Kunden ist zu einem grossen Teil geprägt durch seinen engen Kontakt mit den Mitarbeitern der Verwaltung. In einem Kommunikationsprozess werden in der Regel Informationen ausgetauscht und die Dienstleistung erstellt.

Im folgenden Abschnitt wird auf die Qualitätsfaktoren innerhalb der Verwaltung und somit insbesondere auf die Bedeutung und Stellung der Mitarbeiter eingegangen.

## 2.2 Unternehmenskultur

### 2.2.1 Informelles und Erlebtes

Kultur ist nicht schriftlich festgehalten, sondern bildet sich aus dem Umgang der Menschen miteinander. Die Verwaltungskultur ist geprägt durch Informelles, Tatsächliches und Erlebtes im Umgang der Mitarbeiter sowohl untereinander als auch mit ihren Ansprechpartnern ausserhalb der Verwaltung.

So umfasst das drei-Ebenen Modell von Edgar Schein (1985) neben den expliziten auch die impliziten kulturellen Elemente einer Organisation:

Wichtig ist das Bewusstsein, dass die entscheidenden Faktoren der Verwaltungskultur die *Grundannahmen* (Menschenbilder, Naturverständnis) und *Werte* (Handlungsorientierung der Organisation, wie sollen Welt, Politik, Organisation funktionieren) bilden. Sie sind *Teil der Verwaltung*. Dagegen sind die expliziten, gegen aussen sichtbaren Symbole nur Elemente, die die Organisation *hat*. (vgl. Schedler/Proeller, 240f)

„Persönliche Dienstleistungen werden oft autonom und selbständig durch Mitarbeiter im direkten Kundenkontakt erbracht. Die Einflussmöglichkeit durch die Unternehmung ist in diesem Teil des Leistungsprozesses (moment of truth) äusserst beschränkt oder sogar inexistent.. (vgl. Bieger, 215) Die Verwaltung ist somit auf das Wohilverhalten ihrer Mitarbeiter angewiesen, und dieses Wohilverhalten ist Ausdruck und Resultat der informellen, kulturellen Komponenten, die innerhalb der Verwaltung gelebt werden. (vgl. Schedler/Proeller, 242)

### 2.2.2 Mitarbeiterführung mit Zielen

Klare Vorgaben und ein entsprechender Tätigkeitsrahmen ermöglichen es dem Mitarbeiter, selbständig und verantwortungsvoll seine Aufgaben zu erfüllen. Die Erwartungen an den Mitarbeiter und aufgabenbezogene Ziele sollen durch Vorgesetzten-Mitarbeiter-Gespräche gemeinsam vereinbart werden. Dazu gehört die Absprache, welche Unterstützung der Mitarbeiter benötigt und erhält, um seine Ziele erreichen zu können. Für die Zielerreichung sollen Mess- und Bewertungskriterien festgelegt werden.

Untersuchungen haben auch gezeigt, dass Mitarbeiter an Selbstbestätigung und Anerkennung stärker interessiert sind als an ihrer Beförderung oder an mehr Gehalt. Geld ist zwar ein Motivationsmittel, jedoch eines das schnell stumpf wird, wenn es nicht ständig erhöht wird. (vgl. Dunkhorst, 188ff)

### 2.2.3 Informationskultur

Die Mitarbeiter erwarten umfassende, verlässliche Informationen. Gerade im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung, bei der Einführung neuer Führungs- und Steuerungsmodelle ist der Informationsfluss eine besonders kritische Stelle. Die Mitarbeiter haben das gute Recht, über Gründe und Vorgehensweise der Veränderungen genau aufgeklärt zu werden. Der Informationsfluss ist die Basis, auf der sich die Motivation und Beteiligung der Mitarbeiter aufbaut. (vgl. Dunkhorst, 180)

Die Rolle der Führungskräfte liegt im aktiven Suchen des Dialogs mit ihren Mitarbeitern. Für diese Rolle sollten die Führungskräfte geschult werden. Nicht nur die Ziele der Verwaltungsführung, sondern besonders auch Grundsätze der Gesprächsführung und die Wichtigkeit von Mitarbeitergesprächen soll ihnen vermittelt werden.

Man spricht auch von einer *Politik der Offenen Tür*, die von den Führungskräften gelebt wird, indem sie für ihre Mitarbeiter jederzeit ansprechbar sind. Dies kann im Geschäftsalltag durch eine offene Bürotür signalisiert werden. (vgl. Dunkhorst, 183)

### 2.2.4 Umgang mit Fehlern

Wenn Veränderungen gewollt sind und sich die Mitarbeiter aktiv beteiligen sollen, so ist ihnen die Angst vor Fehlern zu nehmen. Hiermit ist nicht die Tolerierung von Fehlern bei der Bearbeitung von Standardvorgängen gemeint. Aber wenn neue Verfahren, Arbeitsschritte,

Verbesserungsideen ausprobiert werden, sind Experimentierfehler unumgänglich und müssen akzeptiert werden. Dann ist nicht die Frage „Wer hat den Fehler gemacht?“, sondern „Was ist die Ursache für den Fehler?“ entscheidend. Eine so ausgerichtete Fehlerkultur ermutigt die Mitarbeiter, sowohl neue Wege auszuprobieren, wie auch Fehlerquellen offensiv anzugehen. Durch eine gesunde Fehlerkultur profitiert die Unternehmenskultur, so dass sie zu einer sogenannten *Lernkultur* wird. Die Lernkultur ist ein wichtiges Verbesserungspotential für Wissensmanagement, d.h. sie erleichtert den Wissensfluss. (vgl. Dunkhorst, 193f)

### 2.2.5 Wissensmanagement

„Wissensmanagement ist eine Grundvoraussetzung, um mit gleichbleibenden oder weniger Mitteln die Qualität von Dienstleistungen auf einem hohen Stand zu halten oder gar noch auszubauen.“ (Hill, 50)

Mit Wissensmanagement ist nicht nur das Wissen in Produktkatalogen oder Datenbanken gemeint, sondern vor allem das implizite Wissen, z.B. die Erfahrungen, die aus einem unmittelbaren Kundenkontakt gewonnen oder bei der Auswertung interkommunaler Leistungsvergleiche gemacht werden. Nicht das Zusammenstellen von Daten über Produktdefinitionen und Leistungsergebnisse (z.B. im Intranet) ist entscheidend, sondern das Sammeln der Erfahrungen über Schwierigkeiten bei der Erreichung von Ergebnissen oder der Verwirklichung von Zielen.

Es geht also um ein relevantes Wissen, das konkret auf die heutigen und zukünftigen Bedürfnisse der jeweiligen Organisation bezogen ist. Voraussetzung dazu ist, dass die Aufmerksamkeit des Mitarbeiters für diese Bedürfnisse entsprechend geschult und trainiert werden. Dies wiederum erfordert einen bestimmten Blickwinkel aus der Perspektive der gemeinsamen vereinbarten Ziele und der berechtigten Erwartungen des Kunden sowie eine Rückkoppelung über die geleistete Arbeit. Der lebendige Austausch mit dem Verwaltungsumfeld schafft immer neues Wissen und neue Kompetenzen. So werden die Ziele und das Handeln der Mitarbeiter durch Entwicklungen, die in- und ausserhalb der Verwaltung ablaufen, ständig herausgefordert und verändert.

Ziel ist, Transparenz über vorhandenes Wissen zu gewinnen und die Übersicht zu erstellen, wo und wie neues Wissen erworben oder aufgebaut werden kann. (vgl. Hill, 49ff)

### 2.2.6 Leistungsanreize

Durch Leistungsanreize soll die Diskrepanz zwischen Zielen der Verwaltung und individuellen Bedürfnissen abgebaut werden. Im Idealfall deckt sich die Erfüllung der persönlichen Bedürfnisse mit der Erreichung der Verwaltungsziele. (vgl. Schedler/Proeller, 220)

Solche Anreize sind monetäre oder nichtmonetäre Zahlungen bzw. Versprechungen, durch die das erwartete Verhalten des Mitarbeiters positiv beeinflusst werden kann. Dem Mitarbeiter bleibt formell frei überlassen, ob er sein Verhalten auf die gebotenen Anreize ändern will. (vgl. Verwaltungslexikon, 32)

## 2.3 Instrumente zur Qualitätssicherung

### 2.3.1 Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000f

Unter Qualitätsmanagement versteht man alle organisatorischen Massnahmen, um dauerhaft die geforderte Qualität zu gewährleisten. Die Führung legt dabei zwei Aspekte der Organisation fest: Die Aufbauorganisation und die Ablauforganisation. Während in der Aufbauorganisation die Organisationseinheiten, die Strukturen und Verantwortungsbereiche festgelegt werden, sind es in der Ablauforganisation die einzelnen Arbeitsschritte (Prozesse) zwischen Start- und Endpunkt. (vgl. Dunkhorst , 38ff)

ISO steht für “International Organisation for Standardization“ und ist eine Einrichtung der Vereinten Nationen. In dieser Organisation arbeiten Vertreter der nationalen Normungsinstitutionen zusammen, um weltweit Standards zu setzen. Die dort entstandene Normenreihe, die sich mit Qualitätsmanagement befasst, umfasst die Grundsatznormen ISO 9000 bis 9004. Die ISO 9001 ist das umfassendste System. Hier wird ein Forderungskatalog aufgestellt, was eine Organisation festzulegen und zu regeln hat, um ein zuverlässiger Partner für zufriedene Kunden zu sein. Es enthält 20 Hauptanforderungen an eine Organisation, die ein Qualitätssystem einführen und aufrechterhalten will. (vgl. Dunkhorst, 56ff)

### 2.3.2 Corporate Identity

In Zeiten austauschbarer Produkte, zunehmender Konkurrenz und kritischer werdender Öffentlichkeit ist es für viele Unternehmen lebensnotwendig geworden, ihren Kunden, Lieferanten, Behörden, Finanzgeber, aber auch Mitarbeitern durch eine einzigartige, unverwechselbare Identität Orientierung und Sicherheit zu bieten und sich von anderen Unternehmen abzuheben. Corporate Identity soll dem Unternehmen eine einzigartige Identität verleihen und zu einer starken Wettbewerbsposition führen. Corporate Identity ist das Erkennen, Gestalten, Verwirklichen und Prüfen der Identität eines Unternehmens. (vgl. Herbst, 98)

In der öffentlichen Verwaltung werden so z.B. Briefe, Couverts, Broschüren, Gemeindeversammlungsunterlagen und Beschriftungen vereinheitlicht um gegen aussen mit diesem einheitlichen, klar identifizierbaren Erscheinungsbild aufzutreten.

### 2.3.3 Leitbild

#### 2.3.3.1 Funktionen des Leitbildes

„Das Leitbild enthält die grundsätzlichen und damit allgemeingültigsten, gleichzeitig aber auch abstraktesten Vorstellungen über angestrebte Ziele und Verhaltensweisen der Verwaltung. Es ist ein realistisches Idealbild, ein Leitsystem, an dem sich alle Tätigkeiten orientieren.“ (Verwaltungslexikon, 488)

Im Leitbild einer Gemeindeverwaltung wird ein Sollzustand der Verwaltung dargestellt, der von allen Akteuren (Bürger und Institutionen, Gemeinderat, Verwaltungsführung, Mitarbeiter) getragen wird. Es werden dabei wesentliche Ziele aufgezeigt und Massnahmen abgesteckt, mit denen die Ziele erreicht werden sollen.

Das „Was“ (Vision) und das Wie“ (Leitbild) stehen in engem Zusammenhang.

Merkmale eines Leitbilds: (vgl. Verwaltungslexikon, 490)

- o Langfristige Gültigkeit trotz fallweise notwendiger kurzfristiger Anpassungen
- o Elemente oberster Führung und Entscheidungsebenen
- o Meist schriftlich fixiertes, präskriptives Aussagesystem
- o Breiter Geltungsbereich, der oft das ganze Unternehmen erfasst
- o Begrenzung von Handlungsspielräumen oder Vornahme von Entscheidungen durch Handlungsvorgaben

Das Leitbild wirkt sowohl nach aussen als auch nach innen. Seine Funktion kann in drei Bereiche geteilt werden: (vgl. Hopp/Göbel, 42ff)

#### *Orientierungsfunktion*

Moderne Verwaltungen stellen sich ständig den gegenwärtigen Herausforderungen der sich wandelnden Gesellschaft. Angesichts dieser Herausforderungen müssen Verwaltungen ein Leitbild entwerfen, an dem sie sich während eines Veränderungsprozesses orientieren können.

#### *Legitimations- und Transparenzfunktion*

Hier geht es um die Wirkung des Leitbildes *gegen aussen*, also gegenüber der gemeindepolitisch relevanten Akteure (Bürger, Unternehmen, Organisationen, Verbände). Einerseits hilft das Leitbild der Verwaltung, ihr aus den Aufgaben abgeleitetes Handeln gegenüber der Öffentlichkeit zu rechtfertigen, andererseits soll es die Durchschaubarkeit der Verwaltung verbessern, indem die Aussenstehenden Akteure über die Verwaltung und deren Aufgaben informiert werden.

#### *Identifikations- und Motivationsfunktion*

Durch das Leitbild soll *innerhalb der Verwaltung* das sogenannte „Wir-Gefühl“ gestärkt werden, d.h. die Mitarbeiter sollen zu einer besseren Identifikation mit der Verwaltung und ihren eigenen Aufgaben geführt werden.

Wenn das Leitbild unter den Mitarbeitern auf breite Akzeptanz stösst und als erstrebenswertes Ziel angesehen wird, beeinflusst es die Motivation der Mitarbeiter positiv.

#### *2.3.3.2 Zielableitungen aus dem Leitbild*

Innerhalb des Leitbildes können nun Handlungsfelder und Einzelziele vereinbart werden. Diese stellen die wichtigsten Aufgabenschwerpunkte dar. Von den Einzelzielen wiederum werden konkrete Massnahmen abgeleitet, die in einem *Massnahmenkatalog* festgehalten werden. Ausgehend von den Jahreszielen der Gesamtverwaltung können somit die Ziele bis hin zum einzelnen Mitarbeiter verfeinert werden. (vgl. Dunkhorst, 190)

### 3 SPEYERER QUALITÄTSWETTBEWERB

Die öffentliche Verwaltung schafft Rahmenbedingungen für die persönliche Lebensgestaltung und stellt einen Wettbewerbsfaktor am Standort dar. Sie gestaltet an verschiedenen Stellen die Schnittstellen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Der Speyerer Qualitätswettbewerb richtet sich daher an den gesamten öffentlichen Sektor. Voraussetzung ist, dass die Bewerber eine abgrenzbare Organisationseinheit mit einer gewissen Autonomie und Eigenverantwortung darstellen. Die Zielsetzung des Speyerer Qualitätswettbewerbes besteht darin, die innovative Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung in Richtung Leistungs-, Qualitäts- und Kundenorientierung zu fördern. Es gilt das Prinzip der Selbstbewerbung. Sie erfolgt aufgrund einer Selbstbewertung anhand der dem Bewerber überlassenen Kriterienliste. Zur Teilnahme sind Organisationen aufgerufen, die überzeugt sind, dass sie *zukunftsgerichtet*, *serviceorientiert* und *effektiv, erfolgreich* und *leistungsstark* arbeiten und sich zutrauen, *Vorbild für andere* zu sein.

Die prämierten Projekte verbinden drei Stärken: Sie sind *innovativ*, *bereits praktisch umgesetzt* und auf andere Verwaltungen *übertragbar*. (vgl. [www.dhv-speyer.de](http://www.dhv-speyer.de))

Die Gemeindeverwaltung Baar hat am 5. Speyerer Qualitätswettbewerb den Qualitätspreis in der Sparte *Politik und Verwaltung* erhalten.

Im folgenden möchte ich die Faktoren, die zum Erlangen des Qualitätspreises geführt haben, erläutern und die Charakteren der Gemeindeverwaltung Baar beschreiben, die sie zum Vorbild für andere Gemeinden auszeichnen.

Die Ausführungen in Kapitel 4 basieren auf folgenden Quellen:

- o Gespräch mit Urs Perner und Walter Lipp. Urs Perner ist Baars Gemeindepräsident und Walter Lipp bildet als Gemeindeschreiber die Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Verwaltung. Er hatte bei der ISO-Zertifizierung die Rolle des Qualitätsleiters.
- o Diverse Unterlagen der Gemeindeverwaltung Baar (Gemeindeordnung, Qualitätshandbuch, Leitbild, Massnahmeplan, Jahresziele, usw.)
- o Zeitungsberichte

Die Informationsbeschaffung aus dem persönlichen Interview, aus schriftlichen Materialien der Gemeinde selber sowie aus Mitteilungen der Presse erlaubte mir eine umfassende Einsicht in den Prozess und das Resultat der Verwaltungsreform dieser Gemeinde.

## 4 GEMEINDEVERWALTUNG BAAR

**Fehler! Unbekanntes Schalterargument.** Abb.2: Logo

### 4.1 Der Reformprozess

Baar ist mit bald 20'000 Einwohnern die zweitgrösste Zuger Gemeinde. Sie bildet das Tor zwischen dem Grossraum Zürich und der Innerschweiz und verspürt eine starke wirtschaftliche Entwicklung, die zu einem jährlichen Zuwachs von 250 Einwohnern führt. Neue Führungsideen waren in der Gemeinde schon einige Zeit diskutiert worden. Schliesslich kamen die Behörden zur Überzeugung, dass zwei Massnahmen die Gemeinde Baar vorwärtsbringen könnten: Ein neuer Auftritt, die Schaffung eines Corporate Identity, und die Qualitäts-Zertifizierung nach der ISO 9001. Damit sollte nicht nur ein neues Erscheinungsbild gegen aussen geschaffen werden, sondern man wollte die ganze Arbeitsweise einer kritischen Selbstbetrachtung – einer Art Röntgendiagnose – unterziehen, um Baar als fortschrittliche und wettbewerbsfähige Gemeinde in das nächste Jahrtausend zu führen. (vgl. Zuger Zeitung, 18.12.1999)

Zentrales Element der Projektarbeit waren Workshops mit den Mitarbeitern der Verwaltung. Gemeinsam wurden die qualitätsrelevanten Prozesse und Tätigkeiten erarbeitet, durch den Prozessverantwortlichen vorgestellt und durch die Abteilung geprüft. So wurde die Qualitätspolitik formuliert, Stellenbeschreibungen verfasst und die einzelnen Geschäftsprozesse beschrieben. Das Projekt orientierte sich stark an den Abläufen/Prozessen der *eigenen* Gemeindeverwaltung. Dadurch wurde sichergestellt, dass das Qualitätsmanagementsystem auf die Gemeindeverwaltung Baar massgeschneidert passte. Die wichtigen Prozesse wurden hinterfragt und Optimierungen vorgenommen. Alle drei Monate wurden die Mitarbeiter über das Fortschreiten des Zertifizierungsprojektes und des Corporate Identities durch den Qualitätsbeauftragten und den Qualitätsleiter auch schriftlich informiert. Beim Erstellen des Leitbildes fanden mehrere Workshops und Befragungen statt. Das Gremium umfasste ca. 50 Personen von Baar aus den verschiedensten Interessensgruppen (Vereine, Parteien, Jugend, Senioren, Wirtschaft, Sport, usw.) Die Ergebnisse wurden bei der Erarbeitung des Leitbildes berücksichtigt. (U. Perner, W. Lipp)

## 4.2 Zielorientierung

Das zielorientierte Arbeiten wird in Baar gross geschrieben. „Ziele müssen erkannt und hinterfragt werden. Baar’s Ziel ist, dass es den Menschen, die in dieser Gemeinde leben, wohl ist. Es soll ihnen ein gestalterischer Freiraum gegeben werden, so dass sie sich nach ihren Möglichkeiten entfalten können. Darunter fallen ganz viele Aspekte, wie z.B. Bildung, oder Sicherheit für die älteren Menschen und die sozial schwächeren. Dies sind u.a. die groben Ziele und Aufträge einer Gemeinde. Absolut können diese Ziele nicht erreicht werden, darum stellt der *Weg dahin* das Ziel dar. Auch die *Methoden*, mit denen dieser Weg begangen wird, sind einem Wandel unterworfen. Daher ist es Aufgabe jeder Gemeindebehörde zu jeder Zeit, immer wieder zu hinterfragen, ob ihre Instrumente noch zeitgemäss, noch zukunftsorientiert sind oder ob aufgrund sich wandelnder Gegebenheiten oder Erwartungshaltungen, veränderter äusserer Umstände, auch finanzieller oder wirtschaftlicher Art, diese Instrumente geprüft und angepasst werden müssen.

Ein Beispiel: Die Gemeinde Baar hat bald 20’000 Einwohner. Die Gesamtheit der Menschen, die in dieser Gemeinde leben, ist gleichzeitig der Souverän, der befiehlt und entscheiden soll, was in der Gemeinde vor sich geht. Folglich ist es vernünftig zu prüfen, ob die Gemeindeversammlung immer noch das richtige Instrument ist, um diesem Souverän, der Bevölkerung, seine Durchsetzungskraft und Artikulation in Gemeindeangelegenheiten zu gewährleisten. Oder müsste man, wie alle anderen Gemeinden der Schweiz, die grösser sind als Baar, von der Gemeindeversammlung zum Parlament wechseln?

Diese Frage war nicht neu, sie wurde schon vor 20 Jahren aus der damaligen Sicht beantwortet. So war es klar, dass sich Baar dieser Frage auch immer wieder stellen musste. Es wurde untersucht, was für Beibehaltung und Verfeinerung des bestehenden Systems mit der Gemeindeversammlung (Baarer Modell) spricht und was dagegen.

Momentan scheint für Baar dieses Baarer-Modell das richtige System und die richtige Methode, doch bereits in 10 Jahren wird diese Frage wieder gestellt werden müssen. Was heute richtig ist, stimmt nicht unbedingt für morgen.“ (U. Perner)

### 4.3 Zielsetzungsprozess der Gemeindeverwaltung

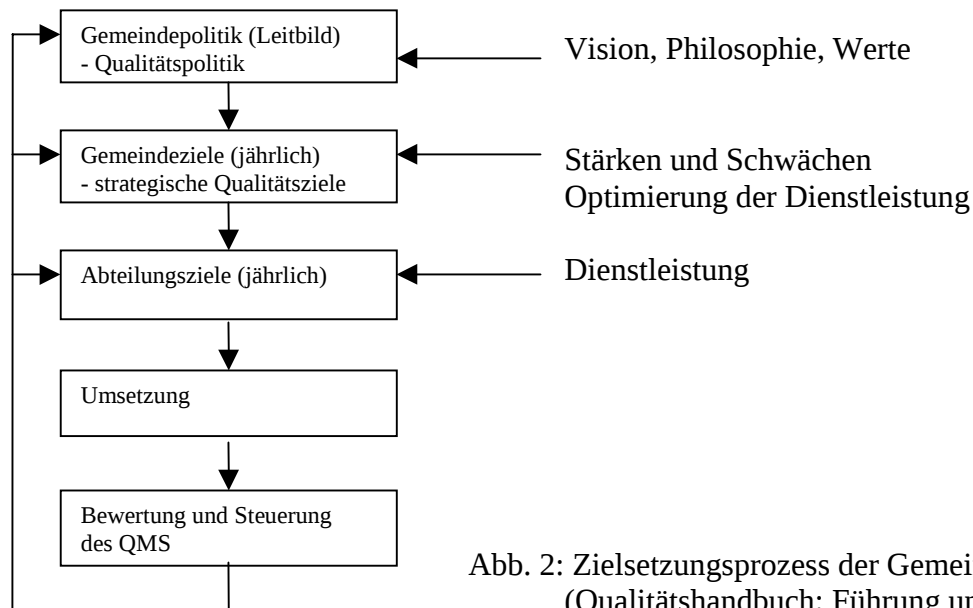


Abb. 2: Zielsetzungsprozess der Gemeindeverwaltung  
(Qualitätshandbuch: Führung und Organisation)

Als erstes wurde ein **Leitbild** entwickelt. (siehe Anhang) Die Inhalte des Leitbildes sind in verschiedenen Workshops definiert worden. Diese Normen sollen für einige Jahre Gültigkeit haben und zur langfristigen Ausrichtung der Politik dienen. Unter dem Motto *Machbar* gibt der Gemeinderat im Leitbild Absichtserklärungen für die sechs Bereiche *Gemeinschaft, Wirtschaft, Finanzen, Bildung, Umwelt* und *Verwaltung* ab. Das Leitbild wird ergänzt durch einen konkreten **Massnahmeplan**, der jährlich erneuert wird. (siehe Anhang)

Die Massnahmen werden den obgenannten sechs Bereichen zugeordnet. Sie sind je nach *Status* oder *Priorität* entweder mit *Planung, Start, Weiterführung* oder *Abschluss* versehen, und womit die Messbarkeit für Aussenstehende sichergestellt wird.

Im Katalog der **Abteilungsziele** (siehe Anhang) sind die Jahresziele jeder Verwaltungsabteilung aufgeführt. Neben der *Zieldefinition/Zielbeschreibung* ist jedem Ziel eine *Priorität* oder ein konkreter *Termin* zugeordnet. Voraussetzung der Festlegung der Jahresziele durch die Verwaltungsabteilungen ist die Erreichbarkeit am Jahresende sowie deren Messbar- und Beurteilbarkeit. Nur realistische und durchführbare Ziele sollen definiert werden. Die notwendigen Mittel zur Zielerreichung müssen bekannt sein und zur Verfügung stehen. Diese einheitliche Aufstellung soll den Überblick über die Jahresziele auf Gemeindeebene gewährleisten.

Das Qualitätsmanagementsystem ist, einmal eingeführt, nicht abgeschlossen. Es unterliegt einem **ständigen Kreislauf**. Es wird durch Auditoren der Zertifizierungsstelle jährlich überprüft. Primär wird kontrolliert, ob das System bzw. die Normen gelebt und eingehalten

werden. Jeder Mitarbeiter wird u.a. gefragt, ob seine Prozesse noch „à jour“ sind und ob und warum sie so ablaufen. Aus dem Ordner, der sämtliche Prozessbeschreibungen enthält, werden gewisse herausgepickt und geprüft, ob sie verstanden und umgesetzt werden. Weitere Fragen betreffen z.B. die Regelung seiner Stellvertretung oder den Informationsfluss. „Diese Prüfung aus der Perspektive der Aussensicht stellt Routinetätigkeiten immer wieder in Frage. Der Mitarbeiter muss sich jedes Jahr dieser Prüfung unterziehen. Um den Auditoren die richtigen Antworten zu geben, muss das System gelebt werden. Es genügt nicht, sich zwei bis drei Tage vorher mit der Materie zu befassen.“ (W. Lipp)

#### **4.4 Informationsfluss**

Der Gemeindeschreiber und die sieben Abteilungsleiter bilden die Schnittstelle zwischen operativer und strategischer Ebene. (siehe Organigramm im Anhang)

Die Kommunikation läuft folgendermassen ab:

*Montag Morgen:* Gemeindeschreiber, Vize-Gemeindeschreiber, Personalchef, EDV-Leiter: kurzer Wochenüberblick, Pendenzen, weiteres Vorgehen.

*Dienstag:* Gemeindeschreiber mit Abteilungsleitern: Rapport; Ansprache der Sachgeschäfte, Meinungsbildung. Einbringung der betroffenen Verwaltungsabteilungen.

*Mittwoch:* Gemeinderat-Sitzung

*Donnerstag M.* Mail des Gemeindeschreibers an die Abteilungsleiter zur Orientierung über die Gemeinderat-Sitzung. Weitergabe an die Mitarbeiter innerhalb der Abteilung.

„Aus Sicht der Mitarbeiter im operativen Bereich wird immer wieder Stellung genommen aus dem, was sich im Gemeinderat anbahnt und umgekehrt. Innerhalb der Abteilung gibt es einen aktiven Austausch. Der Informationsfluss ist sehr wichtig, aber auch zeitaufwändig.“ (W. Lipp)

#### **4.5 Kompetenzregelung - Stellenbeschreibung**

Die Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben wurde durch die neue Gemeindeordnung klar verstärkt. „Die Gefahr des Vermischens besteht immer, tagtäglich. Es

ist nicht einfach, wenn die eigene Idee mit dem Ausführen des Mitarbeiters nicht ganz übereinstimmt, diese Ausführung doch ganz dem Mitarbeiter zu überlassen. Ganz entscheidend ist aber, sich dieser Problematik immer bewusst zu sein.“ (U. Perner)

Jede Verwaltungsstelle hat eine **Stellenbeschreibung** (siehe Anhang). Die Stellenbeschreibung enthält folgende Punkte: Ziel der Stelle, Haupt- und Nebenaufgaben, Kompetenzen Stellvertretungsregelung, Mitwirkungsregelung in Kommissionen/Organisationen. Die Kompetenzen wurden durch das Qualitätsmanagementsystem frisch vergeben. Heute ist somit schriftlich festgelegt, wer was entscheiden und wer wo unterschreiben kann.

#### 4.6 Personalkultur

„Die Baarer Bevölkerung an sich ist ziemlich offen, gerade aus, nicht zimperlich. Herzlichkeit, Biederheit, Direktheit sind ihre Charakteren. Die Gesellschaft ist nicht zum vornherein stark verfallen in verschiedene Gesellschaftsschichten. Dies widerspiegelt sich innerhalb des Gemeinderates, innerhalb der Verwaltung und auch im Verhältnis zu den Bürgern. Nicht Distanz wird gesucht zu den Mitarbeitern, sondern die Aufgaben sollen aus persönlicher und herzlicher Nähe heraus *miteinander* angepackt werden. Praktisch alle Mitarbeiter duzen sich, was Nähe gibt und zur Baarer-Kultur gehört. Diese Nähe rechtfertigt keineswegs irgendwelche Halbheiten oder Faulheiten. Gegenseitiger Respekt wird grossgeschrieben.“ (W. Lipp)

Seit 2001 gibt es innerhalb der Verwaltung einen *Personaldienst*. Dieser ist verantwortlich für die Weiterbildung und Schulungstage. An Schulungstagen wird v.a. dem Umgang mit Kunden immer wieder grosse Bedeutung geschenkt.

In der Gemeinde Baar gibt es keine Fehler, sondern nur Abweichungen. Bei sogenannten Abweichungen (z.B. Kundenreklamation oder Lieferantenfehler) wird eine **Abweichungsmeldung** erstellt. (siehe Anhang) Darin werden Art und Ursache der Abweichung sowie Verbesserungsvorschläge festgehalten. „Wichtig ist die Frage, warum es so gekommen ist, was unternommen werden kann, um auf die Ursache zu stossen und wie dies in Zukunft auf andere Art gelöst werden kann. Kritik soll nicht aus einer Abwehrhaltung, sondern aus einer *Verbesserungshaltung* betrachtet werden. Nicht die 100%-Verteidigung der eigenen Leistung steht im Vordergrund, sondern die Differenziertheit zwischen Gelingenem

und Abweichungen: Wo kann Gelungenes bestätigt und verfestigt und wo können Abweichungen verbessert werden?“ (W. Lipp)

Die aus der Abweichungsmeldung abgeleiteten Verbesserungen werden im **Verbesserungsmassnahmeprotokoll** (siehe Anhang) festgehalten. Der Laufweg dieses Protokolls geht vom Mitarbeiter über den Abteilungsleiter zum Qualitätsleiter und findet nach Visum des Qualitätsberaters Einzug in den Jahresbericht.

Der Mitarbeiter kann seine Vorschläge in Form einer **Vorschlagsmeldung** festhalten. (siehe Anhang) Diese wird überprüft, in der Verwaltungsleitung diskutiert und evtl. Massnahmen daraus abgeleitet, welche dann wie bei der Abweichungsmeldung in einem Verbesserungsmassnahmeprotokoll festgehalten werden. Das Vorschlagswesen unterstützt die ständige Verbesserung der Verwaltungstätigkeiten.

#### 4.7 Gemeindeordnung

Das Gemeindegesetz bildet Grundlage der Tätigkeiten einer öffentlichen Verwaltung. Wenn die Gemeinde ein Parlament hat, ist im Kanton Zug eine Gemeindeordnung obligatorisch. Nachdem sich Baar trotz seiner Grösse weiterhin als Gemeinde *ohne Parlament* positioniert hat, wurde beschlossen, trotzdem *freiwillig* eine Gemeindeordnung zu verfassen, die das Gemeindegesetz ergänzt und verfeinert. Die ausgeschaffene Gemeindeordnung ist seit dem 1. Januar 2002 in Kraft.

In dieser Gemeindeordnung wurden v.a. folgende Elemente verstärkt: (U. Perner, W. Lipp)

- o *Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK)*: Neu kann die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission neben der Prüfung des finanziellen Bereiches auch Empfehlungen zu Finanzgeschäften des Gemeinderates abgeben. Sie kann zu Geschäftstätigkeiten Stellung nehmen und kontrollieren, ob die Geschäfte auf die Ziele und Aufgaben richtig ausgerichtet sind. Bei finanzrelevanten Vorlagen muss sie einen Bericht und Antrag stellen.
- o *Kommissionen*: Die Bildung von Kommissionen ist nichts Neues, aber die Kommissionstätigkeiten sollen bewusst verstärkt werden.
- o *Finanzkompetenzen*: In der Gemeindeordnung wird klar festgehalten, über welche Geschäfte an der Gemeindeversammlung und über welche an der Urne abgestimmt werden.

#### 4.8 Auszeichnung der Verwaltungsreform

Im Dezember 1999 wurde die Gemeindeverwaltung Baar nach einem langen intensiven Prozess als erste Stadt der Schweiz ISO-zertifiziert und ein Jahr später durfte sie den Speyerer Qualitätspreis entgegen nehmen. „Es war ein Prozess, den alle zusammen angegangen sind. Es brauchte Informations- und Überzeugungsarbeit. Ohne Motoren , Motivatoren, Multiplikatoren in der Verwaltung selber wie Walter Lipp als Qualitätsleiter und Jürg Dübendorfer als Qualitätsbeauftragter, wäre dies kaum möglich gewesen.“ (U. Perner)

„Der Weg war ein grosser Teil des Ziels. Diesen Weg mit allen Angestellten zu gehen, war das Ziel. Alle haben sich auf die Zertifizierung ausgerichtet. Man untersuchte wie die eigene Leistung noch zu verbessern war, nicht weil sie vorher schlecht war, sondern weil versucht werden wollte sie zu optimieren. Sich mit seinem ganzen Betrieb in einen solchen Prozess voll hineinzugeben, ist eine grossartige Herausforderung.“ (W. Lipp).

### 5 SCHLUSSFOLGERUNG

Nicht zuletzt wegen seiner interessanten geografischen Lage zwischen der Innerschweiz und dem Grossraum Zürich scheint sich Baar des stetigen Wandels seiner In- und Umwelt stark bewusst zu sein. Diese Veränderungen gaben vermehrten Anstoss zum Überdenken der vorhandenen Strukturen der Gemeindeführung und Verwaltungsorganisation. Baar hat die Chance rechtzeitig gepackt, um für die nächstfolgenden Anforderungen und Veränderungen gerüstet zu sein. Gleichzeitig ist man sich aber bewusst, dass die jetzige Lösung, die Führung ohne Parlament sowie das Baarer Modell mit Gemeindeordnung und Leitbild nicht zeitlos das optimale Mittel zur bestmöglichen Zielerreichung sein wird. Immer wieder werden die jetzt eingesetzten Instrumente hinterfragt werden müssen. **Dieses explizite Bewusstsein über die Dynamik der Bedürfnisse der Kunden sowie über die steigenden Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit, die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsleistungen scheint in Baar in der Führungsebene stark verwurzelt zu sein.** Ein momentan laufendes Projekt bildet die Überprüfung sämtlicher Gebühren, wo das Ziel bei einer einzigen Gebührenverordnung liegt.

Baar hat trotz des Beibehaltens des Systems ohne Parlament freiwillig eine Gemeindeordnung verfasst. Die Gemeindeordnung ist ein Zeichen dafür, dass der Gemeinderat und die Verwaltung **bewusst den Bürgern nähertreten** wollen, indem sie darin die Kompetenzen und Rechte beider Seiten klar regelt:

Die Kommissionstätigkeit wird in der Verordnung bewusst gestärkt. Das Zusammenarbeiten in der Kommission fordert einen Denkprozess und einen konstruktiven Beitrag jedes Mitgliedes. Man verzichtet auf ein Parlament indem man an die sich freiwillig zur Verfügung stellenden Mitglieder der Gemeinschaft hohe Anforderungen stellt. Sie benehmen sich von Fall zu Fall wie ein gewähltes Mitglied eines Parlaments. Dies ist nicht nur für den Gemeinderat eine Herausforderung. Die Kommissionen sind mehrheitlich parteipolitisch zusammengesetzt. Aufgabe der Parteien ist es, die Mitglieder zu finden. So ist ein Teil der Verantwortung an die Parteien delegiert. **Der Bürger wird damit aktiv in Politik- und Verwaltungstätigkeiten einbezogen und gestaltet selber mit.**

Mit der Schaffung einer Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission bringt der Gemeinderat zum Ausdruck, dass ihm die **Transparenz über die Gemeindegeschäfte** ein Anliegen ist. Diese Kommission prüft, ob die Gemeindegeschäfte auf die Ziele und Aufgaben ausgerichtet sind.

Mit dem Leitbild und dem jährlichen Massnahmeplan nimmt sich die Verwaltung selber in die Pflicht, da es leicht zu überprüfen ist, ob die darin festgelegten Ziele erreicht werden oder nicht. Damit sind die Bürger über die jährlichen Vorhaben der Gemeinde informiert und können deren Verwirklichung prüfend verfolgen. Die **Kontrolle von Bürgerseite her** ist damit gewährleistet.

Im Innern der Verwaltung gibt sich jede Verwaltungsabteilung Jahresziele. Diese bilden den Leitfaden für die Abteilungen und ihre Mitarbeiter. Gleichzeitig gewähren sie dem Gemeinderat Übersicht über die Verwaltungstätigkeiten und schaffen **Transparenz zwischen operativer und strategischer Ebene**. Diese Transparenz und die gegenseitige Abstimmung zwischen Gemeinderat und Verwaltung wird durch den zwar aufwändigen, aber gut strukturierten Informationsweg vom Gemeinderat bis zum Mitarbeiter (und umgekehrt) noch verstärkt.

Durch die Fehlerkultur, die in der Verwaltung Baar gelebt wird, werden die Mitarbeiter ermutigt, nicht immer nur auf vorgepflügten Wegen zu gehen, sondern auch selber neue Wege auszuprobieren. Bei Abweichungen soll mit dem Abweichungsformular der Ursache auf den

Grund gegangen werden, um daraus zu lernen und ähnliches in Zukunft zu verhindern. Es herrscht eine sogenannte **Lernkultur**. Das Vorschlagswesen bringt zum Ausdruck, dass die Verwaltungsführung für Verbesserungsvorschläge seitens der Mitarbeiter offen ist, um von jenen Personen Impulse zu erlangen, die wirklich nahe an der Leistungserbringung operieren. Diese Ausrichtung an den Mitarbeitern schafft eine **Konsenskultur und gute Kollegialität**, die im sogenannten „moment of truth“ seine positive Wirkung zeigt, indem ein zufriedener Mitarbeiter dem Kunden offen, hilfsbereit und gutwollend gegenübertritt.

„Ohne Motoren , Motivatoren, Multiplikatoren in der Verwaltung selber wäre die ISO-Zertifizierung kaum möglich gewesen“, so Urs Perner im Gespräch. In Baar scheint bei der Zertifizierung aber auch heute noch ein **hochmotiviertes Team** am Werk zu sein. Alleine im Gespräch mit dem Gemeindepräsidenten und dem Gemeindeschreiber wurde mir bewusst, was es heisst, am gleichen Strick zu ziehen. Nicht, dass es während all diesen Umstrukturierungen und dem damit verbundenen Mehraufwand keine Unstimmigkeiten gegeben hätte. Die Bemerkung „So haben wir es schon immer gemacht“ war auch in Baar da und dort zu hören. **„Doch durch die motivierende und begeisternde Art der Qualitätsverantwortlichen, das konkrete Vorleben der Führung und das Teilhaben und Einbeziehen der Mitarbeiter am Prozess konnte erreicht werden, dass das Ergebnis heute von allen gelebt wird.“** (W. Lipp)

Seit dem Gewinn des Speyerer Preises erhält die Gemeinde Baar nicht selten Echos aus dem In- und Ausland. Die Tatsache, dass die Kommunikation zwischen Behörde und Bürger ohne Parlament möglich ist, ist im Ausland fast unvorstellbar. Die Qualitätsverantwortlichen von Baar werden da und dort zu Tagungen eingeladen, wo sie ihr Baarer-Modell vorstellen, die eigene Verwaltung mit anderen vergleichen und neue Inputs gewinnen können. Oft verlangen Schweizer Gemeinden das Leitbild, wodurch man annehmen darf, dass sich die Führung mit Leitbild und Massnahmeplan in den Schweizer Gemeinden mehr und mehr verbreiten wird.

Als Fortführung dieser Untersuchung wäre es nun spannend, einerseits die Mitarbeiter über ihre Einstellung den Veränderungen gegenüber zu befragen und andererseits durch Gespräche oder Umfragen mit der Bevölkerung herauszufinden, inwiefern die Veränderungen gegen aussen spürbar sind und wie sie geschätzt werden.

**Tatsache ist, dass die Gemeindeverwaltung Baar der heutigen Theorie entsprechend in vorbildlicher Art und Weise optimale Voraussetzungen geschaffen hat, um die Qualität ihrer Leistungen sowohl gegen aussen als auch gegen innen sicherzustellen.**

## Quellenverzeichnis

Bieger, Thomas. Dienstleistungs-Management. 2. Aufl. Bern; Stuttgart; Wien: Haupt 2000.

Dunkhorst, Peter. Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, 1999.

Gemeinde Baar: diverse Unterlagen wie Qualitätshandbuch, Gemeindeordnung Leitbild, Massnahmekatalog, Jahresziele, usw.

Herbst, Dieter. Corporate Identity. Berlin: Cornelsen, 1998

Hill, Hermann. „Von der Einbeziehung der Mitarbeiter zum Wissens- und Energiemanagement.“ Innovationen durch Spitzenverwaltungen. Hrsg. Hermann Hill und Helmut Klages. Stuttgart: Raabe, 1999.

Hoffmann, Hajo und das Autorenteam der Stadt Saarbrücken. „Qualitätsprojekt *Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung*“. Motor Qualität. Hrsg. Hermann Hill und Helmut Klages. Düsseldorf: Raabe, 1996.

Hopp, Helmut, und Astrid Göbel. Management in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart: Schäffel-Poeschel, 1999.

Internet: <http://www.dhv-speyer.de>

Lipp, Walter. Persönliches Interview. 25. März 2000

Meier, Christian Peter. „Der Wille, stets besser zu werden“. Neue Zuger Zeitung 18. Dez. 1999.

Meierkord, Fred und Monika Röcker. „Wir stellen unsere Mitarbeiter in den Mittelpunkt.“ Innovationen durch Spitzenverwaltungen. Hrsg. Hermann Hill und Helmut Klages. Stuttgart: Raabe, 1999.

Perner, Urs. Persönliches Interview. 25. März 2000

Schedler, Kuno, und Isabella Proeller. New Public Management. Bern; Stuttgart; Wien: Haupt, 2000.

Schein, Edgar. Organizational Culture and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1985.

Verwaltungslexikon. Hrsg. Peter Eichhorn et al. 2.Aufl. Baden-Baden: Nomos, 1991.

## **Anhang**

Unterlagen der Gemeindeverwaltung Baar:

- o Leitbild
- o Massnahmenkatalog
- o Ausschnitt aus den Jahreszielen
- o Organigramm
- o Stellenbeschreibung
- o Abweichungsmeldung
- o Verbesserungsmassnahme-Protokoll
- o Vorschlagsmeldung