Wie eine Gemeindeverwaltung mit bestem «Service public» Vertrauen schaffen kann

Leitbildentwicklung – mal anders

Auch Gemeinden und Verwaltungen sind auf Vertrauen angewiesen. Gemeindeaufgaben, welche früher strikte als «Dienst nach Vorschrift» und ohne grossen Einbezug der Bürger abgearbeitet wurden, werden zunehmend abgelöst durch ein ganzheitlicheres Verständnis einer modernen Gemeindeführung, in welcher der Bürger als Kunde betrachtet wird.

Johannes Ermatinger
Albert Auf der Maur

ermatinger@rbu.ch
albert.aufdermaur@brunnen.ch

Um den «Service public» möglichst gut und im Sinne der Bürger zu erbringen, ist Vertrauen und damit eine breite Akzeptanz der Verwaltung in der Bevölkerung eine notwendige Voraussetzung. Die Einwohnerinnen und Einwohner wollen Erklärungen und Begründungen für Entscheidungen und Handlungen der Verwaltung, das heisst, sie verlangen Transparenz. Ein gemeindespezifisches Leitbild ist ein taugliches Instrument, welches die Brücke zwischen Verwaltung und Bevölkerung schlägt. Doch wie kann Vertrauen durch ein Leitbild konkret geschaffen werden?

Leitbild in Alltag umsetzen

Viele Städte, Gemeinden und Regionen verfügen über ein Leitbild. Darin werden Aussagen zum gesellschaftlichen Leben, zu den Aktivitäten und Besonderheiten, zu den Stärken und Wünschen in einem eigentlichen Idealbild zusammengefasst und in eine ansprechende Form verpackt. Oft geht jedoch bald nach der Erarbeitung die positive Wirkung eines Leitbildes verloren; Inhalte und Aussagen werden diffus, die Ausdruckskraft und der Realitätsbezug einzelner Begriffe nehmen rapide ab und nur noch wenige Personen können sich wirklich mit den Inhalten identifizieren. Ziel und Zweck eines Leitbildes werden aber gründlich verfehlt, wenn die Bevölkerung die Inhalte nicht kennt und es so im Alltag nicht «gelebt» wird. Doch diese Situation kann vermieden werden.

Die Gemeinde Ingenbohl-Brunnen (SZ) hat daher einen etwas anderen Ansatz zur Leitbildentwicklung gewählt. Von Vornherein war klar, dass es nicht genügt, nur ein Leitbild zu erstellen, es sollte auch im Alltag umgesetzt und mit Leben gefüllt werden. Die Leitbildentwicklung wurde daher zum Anlass genommen, gleichzeitig die strategische Ausrichtung der Gemeinde zu überprüfen und auf die aktuellen Chancen und Herausforderungen anzupassen. Parallel wurden daher Leitbild und Gemeindestrategie entwickelt.

In vier Schritten zum Ziel

Das Leitbild, respektive die Gemeindestrategie, wurde in vier Einzelschritten entwickelt, welche in Abb. 1 schematisch dargestellt werden.

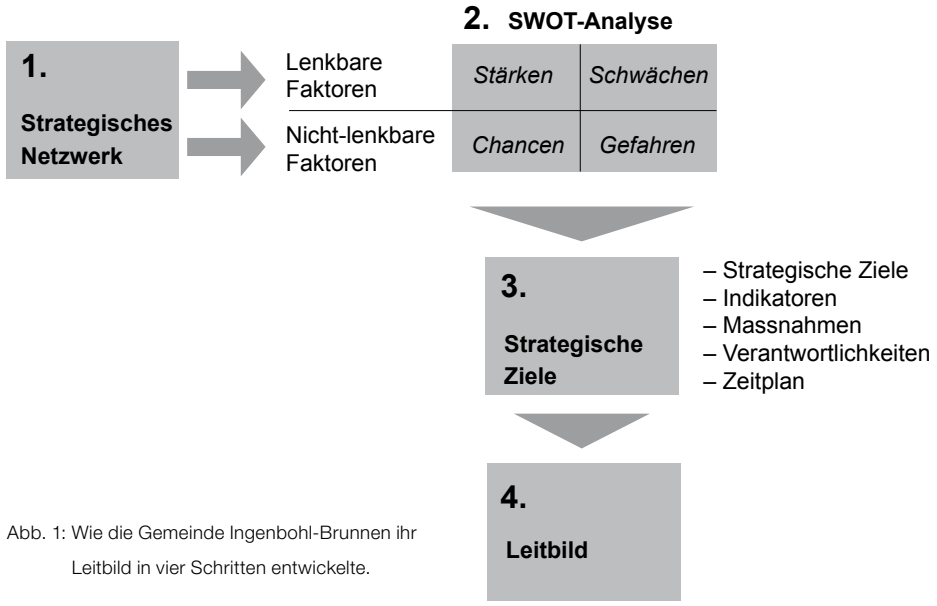


Abb. 1: Wie die Gemeinde Ingenbohl-Brunnen ihr Leitbild in vier Schritten entwickelte.

Diese vier Schritte sowie die entsprechenden Resultate in der Gemeinde Ingenbohl-Brunnen werden in den folgenden Abschnitten zusammengefasst beschrieben.

Das Strategische Netzwerk als Ausgangslage

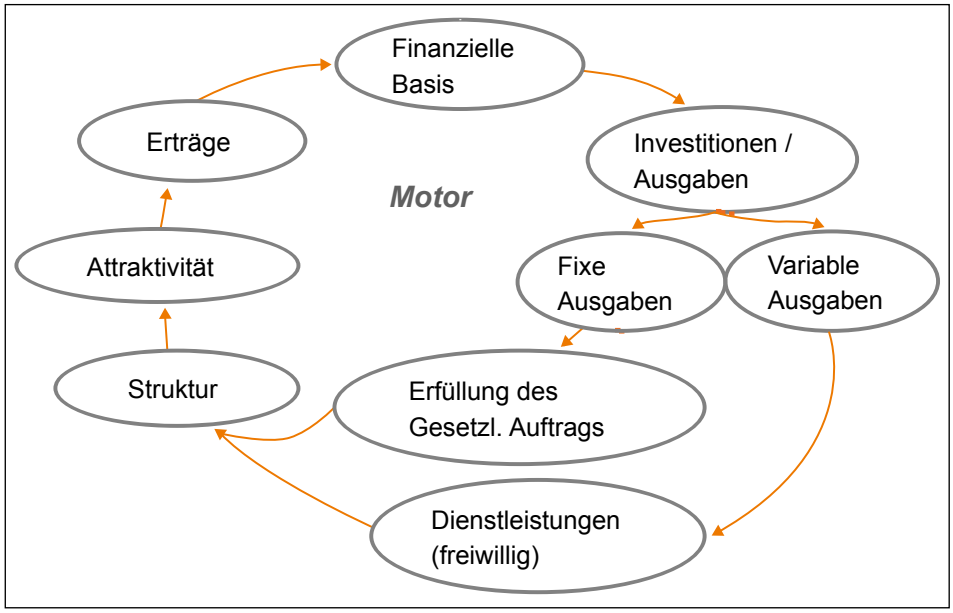
In einem ersten Schritt ist das Strategische Netzwerk der Gemeinde erstellt worden. Dazu sind die relevanten Anspruchsgruppen der Gemeinde («Stakeholder») identifiziert und deren Einfluss auf die Gemeinde analysiert worden. Weiter wurden wichtige Einflussfaktoren erkannt und die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren aufgezeigt. Damit konnte ein Grundkreislauf der Gemeinde aufgezeigt werden. Dieser zentrale Kreislauf, auch «Motor der Gemeinde» genannt, ist selbstverstärkend.

Als Beispiel kann die Variante des Aufschwungs genommen werden. Dazu beginnt man in der folgenden Grafik bei der finanziellen Basis. Je besser die finanzielle Basis der Gemeinde ist, desto höhere Investitionen und Ausgaben können getätigt werden. Dies stellt eine vollumfängliche Erfüllung des gesetzlichen Auftrages sicher, ermöglicht aber auch freiwillige Dienstleistungen. Das wiederum führt zur Schaffung einer Gemeinde-Struktur, welche für die Anspruchsgruppen ideal ist und somit auch die Attraktivität der Gemeinde positiv beeinflusst. Attraktive Gemeinden ziehen grundsätzlich finanzielle Mittel an, womit Erträge generiert werden können, was wiederum die finanzielle Basis nachhaltig stärkt. Damit wird der Kreislauf geschlossen.

Die Dynamik dieses Kreislaufes entspricht also dem Prinzip «je mehr..., desto mehr...». Umgekehrt kann dieser Kreislauf auch als Abschwung («Teufelskreis») wirken, wenn sich die Ausgangsbedingungen oder einzelne Einflussfaktoren ändern. Sinken nämlich die Erträge und wird damit die finanzielle Basis geschwächt, können weniger Ausgaben getätigt werden und die Attraktivität der Gemeinde leidet zwangsläufig darunter. In der Gemeinde Ingenbohl-Brunnen wurde nach der Analyse des Grundkreislaufes ein Sekundärkreislauf erstellt, welcher insgesamt über 50 weitere, gemeindespezifische Einflussfaktoren und deren Wechselwirkungen aufzeigt. In diesem Netzwerk wurde zwischen lenkbaren (d.h. durch die Gemeinde veränderbaren) und nicht-lenkbaren (d.h. unbeeinflussbaren, oft externen) Faktoren unterschieden. Indikatoren sind zusätzliche strategisch relevante Messgrössen, die auf eine Veränderung im Netzwerk hinweisen und deren laufende Überwachung ein proaktives Handeln ermöglichen.

Mit diesem ersten Schritt konnten einerseits die Komplexität der Gemeindesituation erfasst und andererseits die Ansatzpunkte für strategische Veränderungen herausgeschält werden. Zudem wurde das vernetzte Denken gefördert.

Abb. 2: Der Motor, der die Attrakivität der Gemeinde antreibt und der die finanzielle Basis stärkt.



Die SWOT-Analyse als Bewertung der Ausgangslage

Aus dem Strategischen Netzwerk, respektive den lenkbaren und nicht-lenkbaren Faktoren konnte im zweiten Schritt eine punktgenaue SWOT-Analyse erstellt werden. Die lenkbaren Faktoren wurden dabei in Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses) und die nicht-lenkbaren Faktoren in Chancen (Opportunities) und Gefahren (Threats) unterteilt. Dieses Vorgehen führte zu einer schonungslosen Transparenz, bei der keine Schwächen einfach «unter den Teppich gekehrt» werden konnten, aber die Stärken und Chancen auch auf einem soliden Fundament basierten und nicht aus der Luft gegriffen wurden. Zudem konnte damit eine Abarbeitung von Checklisten vermieden werden, was zwangsläufig zu einer wenig präzisen SWOT-Analyse geführt hätte.

Strategische Ziele mit Zukunftsbezug

Mit der Identifizierung von Alleinstellungsmerkmalen, also der Frage nach den Gründen und Positionen, welche die Gemeinde heute und in Zukunft erfolgreich, attraktiv, stark und wohnenswert machen, wurde dieser Schritt eingeleitet. Aus diesen Erfolgspositionen und den weiteren Vorarbeiten wurden die strategischen Ziele der Gemeinde entwickelt. Dabei sind zuerst die zentralen internen Bereiche (Führung, Finanzen, Bildung, Soziales, Bau und Liegenschaften, Sicherheit, Umwelt und Raumordnung, Kultur, Jugend und Sport) sowie die Bereiche mit Aussenwirkung (Kommunikation, Öffentlichkeit, Zusammenarbeit, Angebote, Werte und Gesellschaft) definiert worden.

Anschliessend wurden für jeden dieser Bereiche entsprechende strategische Ziele festgehalten. Bei diesen Zielen wurden klare, realisierbare und überprüfbare Absichten im Sinne von «Wir wollen...» ausformuliert, welche die strategische Stossrichtungen der Gemeinde für die nächsten Jahre festlegen. Dabei wurde besonders darauf geachtet, dass die Ziele und Realisierungsvorstellungen so konkret ausformuliert wurden, dass sie in der Umsetzung kommunizier-, leb- und überprüfbar werden. Aus diesen Elementen ist ein Umsetzungs- und Controllingraster entstanden, welches für den internen Gebrauch entwickelt wurde. In diesem Raster sind für jedes strategische Ziel

Quelle: Brunnen Tourismus

Zu den Autoren

Johannes Ermatinger
ist geschäftsführender Partner der RBU Unternehmensberatung (www.rbu.ch). Er hat die Gemeinde Ingenbohl-Brunnen bei der Entwicklung ihrer Gemeindestrategie und ihres Leitbildes als externer Berater begleitet. Strategische und operative Fragen der Unternehmens- und Gemeindeführung stehen in seiner Beratungstätigkeit im Vordergrund. Zu seinem Kundenkreis gehören Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen wie auch öffentliche Verwaltungen, NGO und Sozialinstitutionen.

Albert Auf der Maur
ist Partner bei der Treuhand- und Revisionsgesellschaft Mattig-Suter und Partner und seit 2008 Gemeindepräsident der politischen Gemeinde Ingenbohl, besser bekannt mit dem Dorfteil Brunnen am Vierwaldstättersee. Er hat sich in der Funktion als Gemeindepräsident zum Ziel gesetzt, eine gute Gemeindepolitik zu führen, die sich dadurch auszeichnet, dass die in der Gemeinde vorhandenen Entwicklungspotenziale auf nachhaltige Weise zum Wohle der Bevölkerung genutzt werden und dies in Form positiver Verbundenheit mit der Gemeinde spürbar wird.

entsprechende Indikatoren (d.h. Mess- oder Kenngrössen) definiert worden, anhand derer die Zielerreichung gemessen wird. Da es sich bei diesen Zielen um zukunftsgerichtete Absichten handelt, wurden dafür entsprechende Massnahmen, Verantwortlichkeiten und ein verbindlicher Zeitplan für die Umsetzung festgehalten. Dabei wurden entsprechend der Möglichkeiten klare personelle, finanzielle und zeitliche Prioritäten gesetzt.

Die Abb. 3 zeigt einen Ausschnitt aus der Grundstruktur dieses Rasters mit einem Beispiel aus dem Bereich «Öffentlichkeit». In der Gemeinde Ingenbohl-Brunnen sind insgesamt 65 solche strategischen Ziele und Massnahmen entstanden.

Da dieses strategische «Führungscockpit» für den gemeindeinternen Gebrauch bestimmt ist, wurden die einzelnen Strategien und Absichten zum Abschluss in eine ansprechende und extern kommunizierbare Form gebracht.

Kommunikationsinstrument nach Aussen

Die Inhalte des Leitbildes orientieren sich an den strategischen Zielen respektive der aktualisierten Gemeindestrategie. Die Grundstruktur und der Aufbau der einzelnen Themen des Leitbildes berücksichtigen dabei das Führungscockpit, welches im vorangehenden Kapitel beschrieben wurde. Das ausformulierte Leitbild dient somit als Orientierungs- und Identifikationsgrundlage der Gemeinde Ingenbohl-Brunnen und dient als Basis für künftige Entwicklungen und Entscheidungen. Es soll helfen, umfassender zu denken und sich selber in die Pflicht zu nehmen. Zudem bietet es einen Referenzrahmen, um in künftigen, schwierigen Situationen adäquat handeln zu können.

Mit diesem abschliessenden Schritt kann der Kreislauf der Strategieentwicklung, -umsetzung und -überprüfung geschlossen werden.

Effiziente Projektorganisation und Einbezug der Anspruchsgruppen

Diese vier Schritte wurden in einem kleinen Kernteam effizient und in wenigen, kurzen Workshops vorbereitet und inhaltlich entwickelt. In den wichtigen Workshops respektive bei Entscheidungen und der Verabschiedung von Inhalten wurde der gesamte Gemeinderat einbezogen und laufend über die Weiterentwicklungen informiert. Ein Vernehmlassungsverfahren stellte den Einbezug der wichtigsten Anspruchsgruppen sicher. An einer öffentlichen Informationsveranstaltung wurde zudem die gesamte Bevölkerung über das Leitbild und dessen Inhalte informiert.

Fazit und lessons learned...

Das Projekt gab der Gemeinde eine ausgezeichnete Gelegenheit, ihre strategische Ausrichtung, Werte und Normen zu überprüfen und auf die An- und Herausforderungen der Zukunft auszurichten. In den nächsten Monaten und Jahren wird sich nun weisen, ob die Schwerpunkte und Prioritäten richtig gesetzt wurden. Aus heutiger Sicht kann bereits unterstrichen werden, dass die Verankerung des Leitbilds auf der operativen Ebene eine Grundvoraussetzung ist, um es mit Leben zu füllen, Transparenz in die Gemeindehandlungen zu bringen und damit das Vertrauen der Gemeinde zu gewinnen, respektive sicher zu stellen.

Auf jeden Fall ist das Leitbild nur so gut, wie es vom Gemeinderat, den Behördemitgliedern und anderen relevanten Gruppen umgesetzt und vorgelebt wird. Dabei werden alle gefordert.

Abb. 3: Umsetzungs- und Controllingraster am Beispiel «Öffentlichkeit»

Bereich	Strategische Ziele	Indikatoren	Massnahmen	Verantwortung	Zeitplan
Öffentlichkeit	Wir wollen unsere Aufgaben mit einer Leistungs- und kundenorientierten Verwaltung erfüllen	Kundenzufriedenheit / Umfrage	Umfrage in Bevölkerung durchführen	Team QMS	31.03.2010