

Andreas Ladner
Michael Cemerin
Adrian Ritz
Fritz Sager

**Evaluation der Parlaments-
und Verwaltungsreform
Neue Stadtverwaltung Bern NSB**

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Andreas Ladner
Michael Cemerin
Adrian Ritz
Fritz Sager

Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB

**Schlussbericht zu Händen des Stadtrats und des
Gemeinderats**

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. phil. Andreas Ladner, Politikwissenschaftler, ist Professor am Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) an der Universität Lausanne (Gesamtleitung)

Dr. phil. Michael Cemerin, Politikwissenschaftler, ehem. Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern

Dr. rer. oec. Adrian Ritz, Wirtschaftswissenschaftler, ist Dozent am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern

Prof. Dr. rer. soc. Fritz Sager, Politikwissenschaftler, ist Assistenzprofessor am Institut für Politikwissenschaft (IPW) der Universität Bern

Wir bedanken uns bei allen Personen, die im Rahmen der Interviews und schriftlichen Umfragen zu dieser Evaluation beigetragen haben, für ihre Auskunftsbereitschaft und den in Zusammenhang mit der Evaluation erbrachten Zusatzaufwand. Für die Unterstützung sei namentlich Frau Liselotte Lüscher (Präsidentin Umsetzungskommission NSB) und Herrn Beat Büschi (Projektleiter NSB) gedankt. Ebenfalls bedanken wir uns bei Herrn Pascal Reist für die Textformatierung und Schlussredaktion des Berichts und bei Frau Kristina Bussmann für die Mitarbeit bei der Analyse.

Alle in diesem Bericht verwendeten Personenbezeichnungen schliessen beide Geschlechter ein.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform
Neue Stadtverwaltung Bern NSB*

Andreas Ladner; Michael Cemerin; Adrian Ritz; Fritz Sager
Bern 2007
ISBN 978-3-906789-17-2

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2007 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Zum Bericht	7
1.1 Ausgangslage und Auftrag	7
1.2 Aufbau des Berichts.....	8
1.3 Vorgehensweise der Evaluation	8
2 NSB-Instrumente und Prozesse – Beschreibung und Vergleich 13	
2.1 Einleitung	13
2.2 Kurzportrait	13
2.3 Reformprozess	13
2.3.1 Projektbeginn	13
2.3.2 Projektverlauf	15
2.3.3 Ziele der Reform	17
2.3.4 Reformkosten.....	18
2.3.5 Einbezug der Akteure	19
2.3.6 Rechtliche Grundlagen	20
2.4 Politische Steuerung und NSB	20
2.5 Steuerungsinstrumente.....	26
2.5.1 Leistungs- und Finanzsteuerung.....	27
2.5.1.1 Legislaturrichtlinien	27
2.5.1.2 Produktgruppenbudget	28
2.5.1.3 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ..	30
2.5.1.4 Verknüpfung der Steuerungsinstrumente	31
2.5.2 Reporting	33
2.5.2.1 Jahresbericht	33
2.5.2.2 Zwischenbericht.....	34
2.5.3 Personalmanagement.....	35
2.6 Das Berner Modell im Vergleich	35
2.6.1 Vergleich der Leistungs- und Finanzsteuerung	36
2.6.2 Vergleich des Reporting.....	44
2.6.3 Vergleich der Politischen Steuerung.....	47
2.7 Zusammenfassung und Würdigung.....	53
3 Bewertung von NSB durch die Politik und Verwaltung	59
3.1 Einleitung.....	59
3.2 Gesamtbeurteilung des Projektes.....	59
3.2.1 Grundsätzliche Einschätzung durch das Parlament	60
3.2.2 Grundsätzliche Einschätzung durch die Verwaltung.....	68
3.2.3 Vergleich zwischen Stadtrat und Verwaltung.....	75
3.3 Projektverlauf, Rückhalt und Informationen.....	80

3.4	Parlamentsreform und Kommissionen.....	85
3.5	Instrumente.....	93
3.6	Politische Steuerung.....	105
3.7	Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung.....	117
3.8	Betriebsklima und Effekt auf die persönliche Arbeit.....	121
3.9	NSB und die Gleichstellung von Mann und Frau.....	127
3.9.1	Gleichstellung als Ziel und Inhalt der NPM/WOV-Reform	128
3.9.2	Berücksichtigung der Gleichstellung bei NSB.....	132
3.9.2.1	Gleichstellungskonzept und NSB.....	134
3.9.2.2	Gleichstellungscontrolling und NSB.....	136
3.9.2.3	Mitarbeitendenzufriedenheit, Gleichstellung und NSB.....	137
3.9.2.4	Gleichstellung und Indikatorenbildung.....	140
3.9.2.5	Vergleichende Ergebnisse.....	141
3.9.2.6	Ergebnisse aus Interviews und Analyse.....	145
3.10	Parlamentarische Beratung und Weiterentwicklung von NSB	148
3.11	Zusammenfassung und Würdigung.....	153
4	Analyse der Ziel- und Wirkungsindikatoren.....	163
4.1	Ausgangslage und Problemstellung.....	163
4.2	Vorgehen und Ziele.....	165
4.3	Analyse der Instrumente der politischen Steuerung.....	166
4.3.1	Das Produktegruppenbudget.....	166
4.3.1.1	Gesamthafte Analyse.....	168
4.3.1.2	Detailanalyse.....	175
4.3.2	Ziele und Indikatoren der Legislaturrichtlinien.....	181
4.4	Musterprozess der Ziel- und Indikatorenentwicklung.....	183
4.5	Exemplarisches Vorgehen.....	184
4.5.1	Produktegruppe Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration.....	184
4.5.2	Produktegruppe Wirtschaftsförderung.....	187
4.6	Zusammenfassung und Würdigung.....	190
5	Abschliessende Würdigung und Empfehlungen.....	193
5.1	Gesamtbeurteilung.....	193
5.2	Würdigung der Zielerreichung.....	193
5.3	Empfehlungen.....	198
Anhang	205
	Anhang 1: Literatur und Erlasse.....	205
	Anhang 2: Interviewpartner und Interviewleitfaden.....	213
	Anhang 3: Online-Fragebogen.....	226

Zusammenfassung

Der Stadtrat von Bern hat in seiner Sitzung vom 23. Januar 2003 auf Antrag der Reformkommission NSB den Gemeinderat beauftragt, unter Einbezug der Budget- und Aufsichtskommission bis spätestens 2006 die flächendeckende Einführung von NSB evaluieren zu lassen.

Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) wurde im Frühjahr 2006 mit der Evaluation beauftragt. Die Evaluation wurde termingerecht Ende Januar 2007 abgeschlossen.

Bei der Evaluation geht es um die Überprüfung der flächendeckenden Umsetzung von NSB und um eine Optimierung des Steuerungssystems. Als Schwerpunkte für eine kritische Überprüfung wurden vor allem die Gefahr der Bürokratisierung, die Entwicklung der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten sowie die Frage der Leistungs- und Wirkungsorientierung festgelegt. Explizit ausgeschlossen wurden der Bereich des Controllings und die Wirkungen auf Kunden bzw. Einwohner.

Das methodische Vorgehen der Evaluation basiert auf einer umfangreichen Dokumentenanalyse, einem Vergleich mit drei anderen NPM-Städten, zwei schriftlichen Befragungen (Onlinebefragungen von Stadtrat und Verwaltungskader), der Mitarbeit an der städtische Mitarbeitendenbefragung, bei der auch Fragen zu NSB gestellt wurden, sowie Interviews mit sämtlichen Mitgliedern des Gemeinderates und ausgewählten Vertretern des Stadtrates und der Verwaltung.

Dem Reformprojekt NSB kann durchaus Pioniercharakter im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung attestiert werden. Auch wenn es in verschiedenen Bereichen noch Bedarf an Weiterentwicklung und Verfeinerung gibt, *so funktioniert das System und die Gesamtbeurteilung ist aus Sicht der Betroffenen positiv.*

Die Evaluation kommt in Bezug auf die Zielerreichung von NSB zu folgenden Ergebnissen:

- Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit

Eine Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit unter NSB wird als kritisch positiv beurteilt. Insbesondere die Erhöhung der Kostentransparenz und des Kostenbewusstseins sowie der erweiterte Handlungsspielraum sind aus Sicht der Verwaltungskader und der Parlaments-

mitglieder die positivsten Reformeffekte. Sie können als wichtige Voraussetzung für eine effizientere Verwaltungsführung beurteilt werden. Gleichzeitig ist nur die Hälfte der Verwaltungskader der Ansicht, dass es zu einer direkten Effizienzsteigerung gekommen ist, die andere Hälfte bewertet diese beiden angestrebten Ziele als nicht erreicht. Die Produktegruppensteuerung von NSB beabsichtigt eine ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungstätigkeit. Dadurch werden die Ressourcen optimaler eingesetzt und es lassen sich Effizienzgewinne erzielen. Massgeblich hierfür sind die Definition von Zielen, Vorgaben, Standards und Kennzahlen, welche flächendeckend eingeführt wurden und sowohl von der Verwaltung als auch vom Parlament als wesentliche Verbesserungen gegenüber der früheren Steuerung wahrgenommen werden. Gleichzeitig hat die Vertiefungsanalyse aber gezeigt, dass noch beträchtlicher Verbesserungsbedarf bei der Ausgestaltung und Messung von Leistungs- und Wirkungszielen besteht. Nebst der Effizienzerhöhung leidet darunter vor allem die Effektivitätssteigerung, also die Erhöhung der Wirksamkeit eingesetzter staatlicher Ressourcen.

- Höhere Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden

Die Steigerung der Mitarbeitendenmotivation und der Leistungsbereitschaft wird von den Evaluatoren als neutral beurteilt.

Insgesamt nur ein Viertel der Befragten fühlt sich aufgrund von NSB mehr motiviert und leistungsbereit und die Kader beurteilen diesen Aspekt im Hinblick auf die Mitarbeitenden eher kritisch. Dies muss aber auch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass andere Einflussfaktoren wie z. B. die Entlohnungsstrukturen, Arbeitszeitregelungen, Entwicklungsmöglichkeiten etc., welche kaum von der NSB-Reform tangiert worden sind, einen stärkeren Einfluss auf Motivation und Leistungsbereitschaft ausüben. Allerdings ist auch hervorzuheben, dass mehr als drei Viertel der Verwaltungskader keine Rückkehr zur alten Organisationsform wünscht. Grossmehrheitlich wird also der eingeschlagene Reformweg und dessen Folgen als zukunftsweisend für die Verwaltung beurteilt. Die positiven und negativen Effekte auf die Mitarbeitendenmotivation dürften sich insgesamt aufheben. Einerseits hat der Handlungsspielraum und die dadurch erhöhte Flexibilität beim Ressourceneinsatz und bei Führungsentscheidungen auf der Kader Ebene zugenommen, andererseits wirkt sich die durch NSB nicht redu-

zierte, sondern eher erhöhte Bürokratie negativ aus. Die Anforderungen an die Datenerhebung zur Leistungs- und Wirkungsmessung wirken eher demotivierend auf die Mitarbeitenden.

- Grösserer Handlungsspielraum für die Verwaltung

Der Handlungsspielraum wurde durch NSB auf der Verwaltungsebene klar erweitert.

Der Globalkredit ermöglicht den Dienststellen Kreditverschiebungen zwischen den Produktgruppen und hat eine weniger detaillierte Budgetbindung auf unterer Ebene zur Folge. Die Budgetierung auf Basis der Nettokosten ermöglicht zudem mehr Flexibilität bezüglich der Mittelverwendung aufgrund von Erlösüberschüssen. Die Beurteilung der neuen Steuerungsform spricht sowohl auf parlamentarischer Ebene wie bei den Verwaltungskadern eine klare Sprache. Das Ziel des erweiterten Handlungsspielraums wurde im Vergleich zu den anderen Zielen am besten realisiert und in Bezug auf den Einfluss von NSB auf die persönliche Arbeit der Befragten wird der erhöhte Handlungsspielraum von praktisch allen als positiv bewertet.

- Bessere strategische Führung auf politischer Ebene

Die strategische Führung auf der politischen Ebene wird zwar verbessert aber nur ansatzweise systemgetreu wahrgenommen.

Mit NSB und den Reformen des Parlaments hat sich das Verhältnis zwischen dem Parlament und der Verwaltung verbessert und das Parlament ist tendenziell der Ansicht, dass es an Einfluss gewonnen hat. Die Mitglieder des Stadtrates wie auch die Mitglieder der Verwaltung sind mit den Möglichkeiten der politischen Steuerung grundsätzlich zufrieden und der Ansicht, dass sich diese mit NSB eher verbessert haben. Allerdings kommt es in Folge von NSB nicht vermehrt zu Grundsatzentscheidungen des Stadtrates und das Parlament diskutiert nach wie vor (zu) viele Detailgeschäfte. Die Beobachtungen, sowohl aus den Umfragen wie auch aus den Interviews, lassen den Schluss zu, dass sich der Stadtrat zu stark im Dickicht der Steuerung auf unterer Ebene und im Bereich der Aufsicht verliert. Es bleibt zu wenig Raum und Zeit für die Beratung und Entscheidung von übergeordneten, konzeptionellen und in dem Sinne auch «wirkungsorientierten» Fragen.

Die Evaluation formuliert zur Weiterentwicklung von NSB die folgenden 17 Empfehlungen (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1: Empfehlungen zur Weiterentwicklung von NSB.

1	Klärung der Rolle von Parlament und Exekutive im Bereich der politischen Planung.
2	Prüfung der Einführung parlamentarischer Interventionsinstrumente zur Schaffung von Möglichkeiten für die Legislative, auf die Leistungsseite richtungweisend oder korrigierend Einfluss nehmen zu können.
3	Reduktion des Detaillierungsgrades der parlamentarischen Einflussnahme auf der Produkteebene (Festlegung übergeordneter Ziele, Steuerungsvorgaben, Soll-Größen, Kennzahlen). Die Definition der Kennzahlen durch das Parlament ist zu hinterfragen.
4	Überdenkung der Kommissionsorganisation und der parlamentarische Beratung und Prüfung der Einführung einer Budget- oder Finanzkoordinationskommission. Zur Entlastung des dicht gedrängten Zeitplans ist die aus NPM-Sicht systemfremde Volksabstimmung über das Produktegruppenbudget grundsätzlich zu hinterfragen.
5	Flexiblere Ausgestaltung der finanziellen Steuerung durch Globalkredite und eine Produktegruppenbudgetierung.
6	Prüfung einer angemessenen Aufbereitung des Jahresberichts für die parlamentarischen Entscheidungsträger, für eine verbesserte Übersicht über die relevanten Ergebnisse und zur Beurteilung des Zielerreichungsgrads auf Produktegruppenebene.
7	Die Integration der Leistungsaufträge in das Produktegruppenbudget kann so beibehalten werden. Ein klarer Leistungsauftrag gehört aber zu jedem Globalbudget. In Zusammenhang mit den anderen Empfehlungen kann dieser noch verbessert werden.
8	Die Erarbeitung des geplanten Controlling-Konzeptes ist rasch voranzutreiben.
9	Prüfung der Koordination existierender langfristiger Planungsinstrumente in den Direktionen bzw. Einführung solcher in allen Direktionen.
10	Konsequente Unterscheidung zwischen Leistungs- und Wirkungszielen sowie dazugehörigen Indikatoren und Vorgaben.
11	Vorgabe einer einheitlichen Systematik für die Formulierung der Ziele und Indikatoren.
12	Verbesserung der Verknüpfung von Zielen mit Indikatoren im Rahmen des Produktegruppenbudgets.
13	Reduktion der Kennzahlen des Jahresberichts und Produktegruppenbudgets auf einige wichtige Erhebungen auf der Produktegruppenebene.
14	Die Planung der Beurteilung von Wirkungszielen i. S. der angestrebten Veränderungen einer gesamthaften Problemsituation (Impact-Ebene) ist längerfristig auszurichten.
15	Erweiterung der Wirkungsbeurteilung auf der Impact-Ebene mit zusätzlichen methodischen Mitteln.
16	Verbindung der Messung der Kundenzufriedenheit mit der Messung von Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen (Outcome-Ebene).
17	Beseitigung von Ungleichbehandlungen beim Instrument der Personalbeurteilung und seiner Anwendung. Betroffen sind insbesondere ungleiche Beurteilungen von Frauen und Männern.

Im Sinne einer Gesamtwürdigung ist sicher einer der Vorteile von NSB die grössere Transparenz durch Produktegruppenbudget, Jahresbericht, Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen. Hier stehen dem Stadtrat Instrumente zur Verfügung, mit denen er Ausgaben und Leistungen der Verwaltung und damit einen wesentlichen Teil des Verwaltungshandelns nachvollziehen kann. Die Legislative erhält so einen Einblick in die Gesamttätigkeit der Verwaltung. Ein weiterer Vorteil von NSB ist sicher auch die Verknüpfung von Input- und Outputgrössen. Es wird schwieriger, Budgetkürzungen zu fordern, ohne die Konsequenzen auf der Outputseite zu sehen. Die Evaluation hat allerdings auch ergeben, dass die Stimmung gegenüber NSB nur verhalten positiv ist und dass es durchaus noch ein Verbesserungspotential gibt.

1 Zum Bericht

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Der Stadtrat von Bern hat in seiner Sitzung vom 23. Januar 2003 auf Antrag der Reformkommission NSB den Gemeinderat beauftragt, unter Einbezug der Budget- und Aufsichtskommission bis spätestens 2006 die flächendeckende Einführung von NSB (Globalbudgetierung, Kommissionswesen, Parlamentarische Beratungsverfahren, Einfluss auf die Gleichstellung von Mann und Frau) durch eine externe Firma evaluieren zu lassen (SRB Nr. 016). Die Evaluation soll mit einem Bericht zuhanden des Stadtrates und des Gemeinderates abgeschlossen werden.

Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) hat auf den 1. Februar 2006 eine Offerte für diese Evaluation eingereicht. Im Verlauf von zwei Sitzungen mit den Herren Tschanz (Generalsekretär Präsidialdirektion), Müller (Leiter AOB Personalamt) und Büschi (Finanzinspektor) wurden die Erwartungen an die Evaluation sowie die gewünschten Schwerpunktssetzungen diskutiert. Am 13. März 2006 konnte das Projekt gestartet werden. Der Projektabschluss wurde auf Ende Januar 2007 vorgesehen.

Bei der angestrebten Evaluation geht es im Gegensatz zu den meisten bislang durchgeführten NPM-Evaluationen nicht mehr darum, Entscheidungsgrundlagen für eine flächendeckende Einführung zu liefern, sondern die flächendeckende Umsetzung von New Public Management (NPM) einer Prüfung zu unterziehen. Frühzeitig sollen allfällige Optimierungsmöglichkeiten erkannt und Verbesserungsschritte eingeleitet werden.

Als Schwerpunkte für eine kritische Überprüfung genannt wurden vor allem die Gefahr der Bürokratisierung, die Entwicklung der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten, die Frage der Wirkungsorientierung sowie eine Einschätzung zur Steigerung der Leistungserbringung. Ein spezielles Augenmerk sollte auf die Ziel- und Wirkungsindikatoren gelegt werden. Explizit ausgeschlossen wurde der Bereich Controlling.

Weiter wurde gewünscht, dass – wenn möglich – die Evaluation nicht lediglich summativ die ersten Umsetzungsjahre von NSB bilanziert und Gestaltungsempfehlungen abgibt, sondern dass bereits während des Evaluationsprozesses Rückmeldungen für Weiterentwicklungs- und Verbesserungsmöglichkeiten geliefert werden. Diesem Anliegen wurde unter anderem mit dem «Boxenstopp» vom 7. Dezember 2006 Rechnung getragen, an dem über 30 Personen teilnahmen.

An der Evaluation beteiligt waren Prof. Dr. Andreas Ladner (Gesamtprojektleiter) vom Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne, Dr. Michael Cemerin (operativer Projektleiter) und Dr. Adrian Ritz vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern sowie Prof. Dr. Fritz Sager vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

1.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht beginnt mit der Zusammenfassung, welche für die eilige Leserin oder den eiligen Leser die wichtigsten Angaben zur Studie, die Hauptkenntnisse und Gestaltungsempfehlungen zusammenfasst. Das erste Kapitel vermittelt nähere Angaben zum Auftrag und zum Vorgehen. Das zweite Kapitel widmet sich den Instrumenten und Prozessen von NSB. Neben einer Beschreibung des NSB Modells findet sich in diesem Kapitel auch ein Vergleich mit NPM Projekten in anderen Städten. Im dritten Kapitel werden die Ergebnisse der beiden Onlinebefragungen von Stadtrat und Verwaltung sowie der Interviews mit den Gemeinderätinnen und Gemeinderäten und Exponenten aus dem Stadtrat und der Verwaltung vorgestellt. Das vierte Kapitel präsentiert eine Analyse der Ziel- und Wirkungsindikatoren und das fünfte Kapitel schliesst die Arbeit mit einer Würdigung und Gestaltungsempfehlungen ab.

1.3 Vorgehensweise der Evaluation

Die Grundlage der Studie bilden eine umfangreiche Dokumentenanalyse, zwei schriftliche Befragungen (Onlinebefragungen von Stadtrat und Verwaltungskader¹) sowie Interviews mit sämtlichen Mitgliedern des

¹ Verwaltungskader ohne Kaderstufen 1 und 2.

Gemeinderates und ausgewählten Exponenten des Stadtrates und der Verwaltung. Die Nutzung dieser unterschiedlichen Quellen hat den Vorteil, dass die Erkenntnisse nicht nur auf einer singulären Datengewinnungsmethode basieren, sondern auf mehreren sich gegenseitig ergänzenden Erhebungsverfahren.

Die Meilensteine der Evaluation sind mit den verantwortlichen Personen in der Stadt Bern erörtert und mit der Projektleitung der Stadt Bern in einer gemeinsamen Sitzung festgelegt worden. Nach der Erstellung der Fragebögen für Verwaltung und Exekutive wurden diese der Projektleitung der Stadt Bern vorgelegt, sowie zur Kenntnisnahme an die Präsidentin der Umsetzungskommission weiter geleitet. Nach Abschluss der schriftlichen und mündlichen Befragungen sowie einer ersten Analyse, fand am 7. Dezember 2006 ein «Boxenstopp» statt, bei dem die ersten Ergebnisse präsentiert und von den anwesenden Vertretern aus Stadtrat und Verwaltung diskutiert und kommentiert wurden. Die dort gewonnenen Erkenntnisse und Anregungen flossen in den Endbericht ein.

Zu den verwendeten schriftlichen Dokumenten gehören rechtliche Quellen (Gemeindeordnung der Stadt Bern, Geschäftsreglement des Stadtrates von Bern). Des Weiteren spielten die Steuerungsinstrumente wie die Legislaturrichtlinien, der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), der Jahresbericht und das Produktegruppenbudget eine prominente Rolle. Wichtig waren auch Protokolle und Schriftstücke aus Sitzungen der verschiedenen Kommissionen und Gremien. Ergänzend zu unserer Umfrage wurden die Daten der aktuellen Mitarbeitendenbefragungen der Stadt Bern hinzugezogen.

In Rahmen der Befragungen sind wir an Parlamentarier und bestimmte Mitarbeitende der Berner Stadtverwaltung herangetreten, deren Meinungen und Einstellungen wir mit Hilfe einer Onlinebefragung und teilweise durch schriftliche Fragebögen erhoben. Ergänzt wurde diese standardisierte Befragung durch 19 mündliche Interviews, die wir mit Gemeinderäten, den Präsidien der Budget- und Aufsichtskommission (BAK), der Sachkommissionen und der Umsetzungskommission des Parlaments sowie mit ausgewählten Mitarbeitenden der Berner Stadtverwaltung führten.

In der Onlinebefragung wurde zwischen einer Parlamentsbefragung und einer Verwaltungsbefragung unterschieden. Diese beiden Befragungen

waren zwar nicht vollständig identisch, aber es hatte einen grossen Anteil von Fragen, die beiden Gruppen gestellt wurden, so dass zwischen den unterschiedlichen Perspektiven aus Politik und Verwaltung verglichen werden konnte.

Die Befragungen von Parlament und Verwaltung fanden in der Zeit vom 21. Juni 2006 bis 6. August 2006² statt. Bei der Verwaltungsbefragung wurden insbesondere Kader 1 und Kader 2 Mitarbeitende sowie Produktgruppen- oder Produkteverantwortliche einbezogen.³ Somit beziehen sich die aus der Umfrage gemachte Aussagen zu und von der Verwaltung nur auf diese Personengruppe.

Bei der Parlamentsbefragung wurden bis auf einen Abgeordneten alle Mitglieder des Stadtrates per Email um die Teilnahme an unserer Onlinebefragung gebeten. Gleichzeitig hatten alle Mitglieder des Stadtrates die Möglichkeit, den Fragebogen in Papierform auszufüllen. Die Meinungen und Einstellungen der Verwaltungsmitarbeitenden wurden ausschliesslich durch die Onlinebefragung erhoben. Zum Teil wurde das Ausfüllen des Fragebogens von den ursprünglich angeschriebenen Mitarbeitenden weiter delegiert, so dass zusätzliche Personen für die Befragung frei geschaltet werden mussten. Letztendlich gehen wir für die Verwaltung von einer Grundgesamtheit von 200 befragten Mitarbeitenden aus.

Die Beteiligung an den Befragungen war zufrieden stellend. Mehr als die Hälfte der Mitglieder des Stadtrates und etwas weniger als die Hälfte der angeschriebenen Verwaltungsmitarbeitenden haben den Fragebogen ausgefüllt (vgl. Tabelle 2). In der politikwissenschaftlichen Forschung gilt solch eine Rücklaufquote für staatliche Institutionen als hinreichend und lässt empirisch abgestützte Aussagen für den untersuchten Themenbereich zu. Aufgeschlüsselt nach Fraktionen zeigt sich, dass sich die Fraktion Grüne Freie Liste/EVP mit einer Rücklaufquote von 75% am stärksten an der Befragung beteiligt hat, gefolgt von der Fraktion Sozialdemokratische Partei/JUSO und Gewerkschaften mit 62.5%.

² Allerdings erreichten uns auch nach dieser Periode noch ausgefüllte Fragebögen. Der letzte Fragebogen wurde am 1.9.2006 dem Datensatz hinzugefügt.

³ Wobei ein Grossteil der Produktgruppen- und Produkteverantwortlichen Kader 1 und Kader 2 Mitarbeitende sind.

Tabelle 2: Beteiligung an der Parlaments- und Verwaltungsbefragung.

	Grund- gesamtheit	Erhaltene Antworten	Rücklauf (in Prozent)
Stadtrat:	80	46	57.5%
• Sozialdemokratische Partei/JUSO und Gewerkschaften	24	15	62.5%
• Freisinnige Partei/Jungfreisinnige	15	6	40.0%
• Grüne Freie Liste/Evangelische Volkspartei	12	9	74.0%
• Grünes Bündnis/Junge Alternative	10	6	60.0%
• Schweizerische Volkspartei/Junge SVP	10	4	40.0%
• Fraktionslose (ARP, CVP, EDU, GPB-DA, PdA, SD)	9	3	33.3%
Verwaltungskader bzw. Produktgruppen- und Produkteverantwortliche	200	92	46.0%

Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass die absolute Zahl der Antworten beim Stadtrat relativ klein ist. Beantworten 46 Personen eine Frage, so fällt eine Person mit 2.2 Prozentpunkten ins Gewicht. Ändert bei einer einfachen Frage mit zwei Antwortmöglichkeiten diese Person ihre Meinung, so ändert sich die Differenz zwischen den beiden Lagern um 4.4 Prozentpunkte. Dies gilt es bei der Interpretation der Prozentwerte zu berücksichtigen. Dazu wird jeweils mit dem Buchstaben «N» die Zahl der Personen, auf die sich die Berechnungen beziehen, angegeben. Aufgrund der geringen Fallzahlen muss zudem auf die Auswertung der Ergebnisse nach Fraktionszugehörigkeit weitgehend verzichtet werden.

2 NSB-Instrumente und Prozesse – Beschreibung und Vergleich

2.1 Einleitung

In diesem Kapitel wird das NSB-Modell der Stadt Bern ausführlich beschrieben und mit den Modellen dreier anderen NPM-Gemeinden (Thun, Baden und Riehen) verglichen. Die Ergebnisse dieses Vergleichs sind in Tabellenform zusammengefasst und befinden sich am Ende dieses Kapitels. In der Zusammenfassung werden auf der Basis dieser Vergleiche Besonderheiten der Stadt Bern hervorgehoben und Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt.

2.2 Kurzportrait

Die Stadt Bern hat 127'000 Einwohner und besitzt eine Fläche von 51.60 km². Die Stadt Bern ist geprägt durch ihren Status als Bundesstadt und der damit einhergehenden sehr starken Präsenz des Bundes bzw. der Bundesverwaltung. Die Stadt tritt aber auch durch ihre touristische Attraktivität hervor, die durch die Ernennung zum UNESCO-Weltkulturerbe deutlich aufgewertet wurde.

Auf der wirtschaftlichen Seite kämpft die Stadt Bern mit grossen Finanzproblemen. Trotz mehrerer Sparrunden bleibt die Haushaltslage gespannt und wird durch sinkende Steuererträge weiterhin belastet.

Der Status als Bundesstadt hat für die Stadt Bern nicht nur positive Effekte. So führen Steuerausfälle durch den diplomatischen Status von Botschaften und diplomatischem Personal zu finanziellen Einbussen. Zusätzlich benutzen sehr viele bei den Bundesbehörden oder anderen Arbeitgebern angestellte Pendler die Infrastruktur der Stadt Bern, ohne durch Steuerzahlungen direkt dazu beizutragen.

2.3 Reformprozess

2.3.1 Projektbeginn

Anfang der 1990er Jahre befanden sich viele Schweizer Gemeinden zunehmend in einer finanzpolitisch kritischen Lage. Die Steuereinnahmen

gingen zurück, während die Ausgaben der Gemeinden gleich blieben oder sogar stiegen. Bei Gemeinden, die noch in einer guten finanziellen Verfassung waren, nahmen das Problembewusstsein und damit auch die Sensibilität bezüglich der zukünftigen finanzpolitischen Herausforderungen zu. Viele Gemeinden reagierten mit Reformen ihrer Verwaltungen und strebten vor dem Hintergrund des Aufkommens von New Public Management Konzepten eine Optimierung ihrer administrativen und politischen Strukturen an.

In der Stadt Bern erfolgte der Startschuss für die Reform Mitte der 1990er Jahre. Die Regierung von Bern lancierte mit Zustimmung des Parlaments im September 1994 drei NPM-Pilotprojekte. Zunächst ging es darum herauszufinden, ob NSB für die Stadt Bern prinzipiell ein geeignetes Verwaltungssystem darstellt. Anhand der Testläufe sollten Erfahrungen gesammelt sowie Probleme identifiziert werden, die bei einer flächendeckenden Einführung von NSB eine Rolle spielen könnten. Ein weiterer Fokus der Testphase war, wie nach den Grundsätzen und Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) das Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen der Stadt Bern funktionieren kann.

Als Zeitrahmen für die Pilotprojekte wurden zwei Jahre angesetzt. Die Anzahl der Pilotprojekte sollte vorerst auf drei begrenzt werden, um den ordentlichen Verwaltungsablauf sicherzustellen und die Übersichtlichkeit des Projekts nicht zu gefährden.

Die Pilotprojekte wurden von der Stadt zunächst verwaltungsintern ausgeschrieben. Die Regierung schlug dann die folgenden drei, bezüglich Aufgabengebiet, Verwaltungskultur und Ausbildung der Mitarbeitenden sehr unterschiedlichen Verwaltungsbereiche als Testfeld für NSB vor:

- Jugendamt (Direktion für Bildung, Soziales und Sport BSS)
- Berufsfeuerwehr (Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie SUE)
- Strasseninspektorat (Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün TVS)

Das Parlament genehmigte das Projekt NSB am 10. November 1994 und sprach einen entsprechenden Kredit. Durch die notwendige und erfolgte Zustimmung des Kantons wurde eine weitere wichtige Hürde bewältigt.

2.3.2 Projektverlauf

Nach Ablauf der ersten zwei Testjahre wurden am 14. November 1996 die Pilotprojekte auf Antrag des Gemeinderates verlängert und durch vier weitere Pilotabteilungen (Informatikdienste sowie Schul- und Büromaterialzentrale (Direktion für Finanzen, Personal und Informatik FPI), Gesundheitsdienst (Direktion für Bildung, Soziales und Sport BSS), Stadtgärtnerei (Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün TVS)) erweitert. Ziel der neuen Pilotprojekte war es, in Bereichen Erfahrungen zu sammeln, die durch die erste Projektphase noch nicht abgedeckt waren. Damit sollten Entscheidungsgrundlagen geschaffen werden, um über eine allfällige definitive Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu beraten und zu beschliessen. Es war geplant, bis Ende 1999 die Einführung von NSB in diesen neuen Abteilungen abzuschliessen. Diese Pilotphase wurde später vom Parlament nochmals bis Ende 2000⁴ und danach bis Ende 2001⁵ verlängert. Damit dauerte die Pilotphase zwei Jahre länger als zu Anfang geplant.

Mit dem Parlamentsbeschluss Nr. 162 vom 6. Juni 2001 sprach sich die Legislative für die Einführung des Produktegruppenbudgets und des Jahresberichtes nach NSB-Grundsätzen in der Gesamtverwaltung der Stadt Bern aus. Die entsprechenden Änderungen der Gemeindeordnung wurden nach der Abstimmung vom 9. Februar 2003, als das Volk nach der achtjährigen Probephase der Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zustimmte, vorgenommen und NSB auf die ganze Stadtverwaltung ausgedehnt.

Die Einführung der NPM-Elemente in die Stadtverwaltung wurde von Anfang an mit grosser Umsicht durchgeführt. Die Regierung wollte nicht den Eindruck entstehen lassen, NSB sei lediglich ein getarntes Sparprogramm. Dementsprechend wurden der Reform von Anbeginn klare Grenzen gesetzt und diese auch stets nach aussen kommuniziert. Die städtische Verwaltung sollte im Grossen und Ganzen ihre bisherigen Aufgaben weiter wahrnehmen, allerdings mit dem Ziel, die vorhandenen Ressourcen besser einzusetzen. Trotz beabsichtigter vermehrter Dezentralisierung wurde auf die Gewährleistung der politischen Gesamtfüh-

⁴ Stadtratsbeschluss Nr. 147 vom 20. Mai 1999.

⁵ Stadtratsbeschluss Nr. 409 vom 30. November 2000.

nung geachtet. In der Pilotphase durften zudem keine Veränderungen eingeführt werden, die nicht umkehrbar waren und das städtische Personalrecht behielt weiterhin seine integrale Gültigkeit.

Im Laufe des Projektes wurden politische Forderungen laut, die Verwaltungsreform durch eine Reform auf politischer Ebene zu ergänzen. Auf Parlamentsebene wurde im Zuge von NSB die politische Steuerung geändert. Eine begrenzte Parlamentsreform mit den für die Einführung der NSB-Steuerung relevanten Erlassänderungen wurde der umfassenden Reformierung der Legislative vorgezogen.⁶ Nebst der Ausgestaltung von Produktegruppenbudget und Jahresbericht fokussierte die Reform auf die Ablauf- und Aufbauorganisation des Stadtrats bzw. die Anpassung des Kommissionensystems. Im System vor der Reform existierten mit der Geschäftsprüfungskommission, der Finanzkommission und der Planungs- und Verkehrskommission drei ständige Kommissionen. Diese wurden – insbesondere auch aufgrund der Verkleinerung des Gemeinderats (siehe unten) – durch die Budget- und Aufsichtskommission (BAK), die Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU), die Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün (PVS) und die Kommission für Soziales, Bildung und Kultur (SBK) als ständige vorbereitende Kommissionen ersetzt.

Zudem erfolgte ein – nicht direkt durch NSB verursachtes – Referendum, in dem am 8. Februar 2004 die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Bern eine Verkleinerung der Stadtregierung von sieben auf fünf Mitgliedern beschlossen. Der Verkleinerung des Gemeinderates folgte notwendigerweise eine Reorganisation der Verwaltungsstruktur. In den Monaten nach der Abstimmung wurden verschiedene Organisationsmodelle diskutiert und letztendlich fünf Direktionen definiert. Diesen fünf Direktionen wurden die Politikbereiche der Stadt Bern zugeordnet und die neue Struktur administrativ umgesetzt. Auf die Wahlen vom 28. November 2004 war dieser Prozess grösstenteils abgeschlossen und der neu gewählte Gemeinderat begann zum ersten Mal in diesem neuen institutionellen Rahmen zu arbeiten.

⁶ Stadtratsbeschluss Nr. 162 vom 6. Juni 2001 und Diskussionspapier des Gemeinderates an die Reformkommission zur Neugestaltung der parlamentarischen Steuerung aufgrund der Einführung der Globalbudgetierung, April 2002.

Mit der 2003 erfolgten Einführung von NSB auf die gesamte Stadtverwaltung und der Regierungsreform im Jahre 2004 war der formale Umstrukturierungsprozess nach rund zehn Jahren abgeschlossen. Dieser Zeitraum mag vergleichsweise lange erscheinen, das verhältnismässig langsame Vorgehen hatte aber den Vorteil, dass die Akzeptanz von NSB sicherlich höher war als es bei einem von oben diktierten, schnellen «Hau-Ruck Verfahren» der Fall gewesen wäre.

Bezeichnend für dieses Vorgehen ist der Versuch, die betroffenen Interessensgruppen in den Entscheidungsprozess zu integrieren. Sowohl die Verwaltung wie auch die politischen Organe waren über den Reformprozess informiert. In der Projektdurchführung wurden mit dem Projektausschuss NSB, der Reformkommission NSB, der Projektleitung NSB und der Reformkonferenz alle wesentlichen Akteure eingebunden. Ohne dieses Vorgehen, insbesondere ohne die Einbindung des Parlamentes, hätte es im Projekt NSB vermutlich grössere Umsetzungsprobleme gegeben.

2.3.3 Ziele der Reform

Im Folgenden werden die Ziele der Verwaltungsreform NSB erläutert.⁷

- **Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit**

Die Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit soll vor allem durch die Einführung von Produktgruppenbudgets und den in ihnen enthaltenen Vorgaben in Form von übergeordneten Zielen, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen erreicht werden. Dadurch wird das Kosten- und Leistungsbewusstsein innerhalb der Verwaltung gesteigert und mehr Ergebnisverantwortung und mehr Marktnähe (z.B. durch internen und externen Wettbewerb sowie Auswärtsvergaben bis hin zu teilweiser Privatisierung) geschaffen. Bessere Informationen über den Mitteleinsatz sind ein weiterer positiver Effekt der Reform, der letztendlich zu einer besseren Effizienz führen soll.

- **Höhere Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden**

⁷ Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform in der Stadt Bern: Das Berner Modell. Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat. Mai 2000. Bern.

Durch die Einführung des Produktgruppenbudgets und des Globalkredits⁸ können die Mitarbeitenden innerhalb ihrer Arbeit flexibler agieren. Dies bedeutet zum einen Gewinn an Freiheit, aber gleichzeitig mehr Eigenverantwortung. Dementsprechend werden den Mitarbeitenden die Effekte ihrer Arbeit und Handlungen viel deutlicher. Durch Übernahme von Eigenverantwortung, besserer Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der eigenen Arbeit, aber auch durch grössere Karrierechance und finanzielle Anreize sollte zudem eine Leistungssteigerung bewirkt werden.

- Mehr Kundinnen- und Kundenorientierung

Die Mitarbeitenden der Verwaltung erbringen ihre Leistungen mit Blick auf die Bedürfnisse ihrer Kunden, der Bürgerinnen und Bürger. Die Struktur der Stadtverwaltung sollte so gestaltet sein, dass sie die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger möglichst schnell, unbürokratisch und transparent erfüllt.

- Grösserer Handlungsspielraum für die Verwaltung

Durch das Produktgruppenbudget und den Globalkredit hat die Verwaltung eine grössere Autonomie als im alten Verwaltungssystem. Dementsprechend erhöht sich auch deren Handlungsspielraum. Da die Beteiligten vor Ort am besten wissen, welche Arbeiten erforderlich sind bzw. welche Anforderungen vom Kunden an sie gestellt werden, macht es Sinn, Teile des Mitteleinsatzes zu dezentralisieren.

- Bessere strategische Führung auf politischer Ebene

Diese wird durch die neuen Steuerungsinstrumente erreicht. Dazu trägt NSB bei, indem es Prozesse transparenter und effizienter macht, sowie operative Übersteuerung vermindert.

2.3.4 Reformkosten

Diese Summe verteilt sich auf die Projektkosten aus der ersten Phase und der zweiten Phase des Projektes. Das Parlament bewilligte im November 1994 einen ersten Kredit von Fr. 470'000, der die Planung des

⁸ Die Begriffe Globalkredit und Globalbudget werden synonym verwendet.

Projektes sowie die Umsetzung in den drei Pilotprojekten sicherstellen sollte. 1996, mit der Ausdehnung des Projekts auf vier weitere Organisationseinheiten, genehmigte der Stadtrat nochmals einen Kredit von Fr. 1'085'000. Die Pilotphase wurde vom Parlament bis Ende 1999 festgelegt, aber nochmals bis Ende 2000 und Ende 2001 verlängert. Mit der Einführung von NSB in die gesamte Stadtverwaltung wurde ein weiterer Kredit in Höhe von Fr. 2'460'000 (inklusive interne Projektleitungskosten) gesprochen. Letztendlich stellt dieser Wert jedoch nur die offiziellen Kosten dar. Die Arbeiten für die NSB-Einführung, die im Rahmen der normalen Anstellungen statt fanden, sind in der angeführten Kalkulation nicht erfasst, so dass die wahren Kosten deutlich höher ausgefallen sind.

Zusammenfassend wurden die folgenden Kreditsummen für NSB gewährt:

Erste Phase 1994	Fr. 470'000
Zweite Phase 1996	Fr. 1'085'000
Einführung gesamte Stadtverwaltung	Fr. 2'460'000
<hr/>	
Gesamt	Fr. 4'015'000

2.3.5 Einbezug der Akteure

Die Integration aller Akteure war ein wichtiges Anliegen von NSB. Die Oberaufsicht für das Projekt lag bei einem Gemeinderatsausschuss (Projektausschuss NSB). Die operative Aufsicht für das NSB-Projekt hatte die «Projektleitung NSB», ein Gremium, das sich in erster Linie aus Mitarbeitenden der Verwaltung und externen Spezialisten zusammensetzte. NSB wurde zur besseren Bearbeitung in Teilprojekte und Teilprojektteams untergliedert. Von Seiten des Parlamentes wurde seit 1998 die NSB-Umsetzung von der Reformkommission des Stadtrates begleitet. 1998 wurde zudem die Reformkonferenz NSB eingerichtet. Diese war ein Organ, das die Reformkommission des Stadtrates, den Projektausschuss NSB des Gemeinderates und die Projektleitung NSB der Verwaltung in einem Gremium vereinte. Ziel der Reformkonferenz war:

- die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit von Volk, Parlament und Regierung zu klären

- die Inhalte der Steuerung zu bestimmen
- die Steuerungsinstrumente zu entwickeln
- die Abläufe und Organisation der Kommunikation zu skizzieren

Am 27. März 2003 schuf das Parlament mit der «Umsetzungskommission NSB» (UK NSB) eine nichtständige Kommission, welche die Reformkonferenz ablöste. Sie hatte zur Aufgabe, die Umsetzung von NSB für rund zwei Jahre zu begleiten, die Schnittstellen zwischen den Kommissionen zu bereinigen und die von den ständigen Kommissionen unterbreiteten Änderungs- oder Ergänzungswünsche zum Kommissionsleitfaden zu beraten. Das Mandat der UK NSB läuft in der ersten Jahreshälfte 2007 aus.

2.3.6 Rechtliche Grundlagen

Als rechtliche Grundlage für NSB dienen in erster Linie die folgenden zwei Dokumente:

- Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern (GRSR) vom 14. Juli 2005
- Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 2. Oktober 2005 (GO)

2.4 Politische Steuerung und NSB

NSB ist vor allem eine parlaments- und verwaltungsinterne Reform, so dass sie für das Volk bzw. seine Rechte keine direkte Wirkung zeigt. Das Volk stimmt zwar jährlich über das Produktgruppenbudget ab, doch bereits vor NSB kannte dem Berner Stimmvolk die Budgetabstimmung. Vielmehr hat NSB indirekte Wirkungen, indem sie z.B. die Kundenorientierung verbessern soll sowie zum Ziel hat, durch eine effizientere und effektivere Verwaltungsführung das Verhältnis zwischen Verwaltungsleistungen und den von der Öffentlichkeit aufzubringenden Geldern langfristig zu optimieren.

Strukturen und Aufgaben auf der Ebene Stadtrat

Das Parlament verabschiedet jährlich für jede Produktgruppe übergeordnete Ziele und Steuerungsvorgaben. Es kann auf dieses Recht bei

einzelnen Produktgruppen verzichten, wenn es bei diesen keinen oder wenig Entscheidungsspielraum hat.⁹

Das Parlament verabschiedet jährlich pro Dienststelle einen Globalkredit, nimmt Kenntnis von den Kennzahlen und bestimmt, welche Kennzahlen vorgelegt werden. Zudem legt es die Grundsätze fest, wie im Falle nicht beanspruchter Globalkredite oder Kreditüberschreitungen zu verfahren ist und beschliesst Nachkredite in seinem Kompetenzbereich bzw. Nachkredite zu Globalkrediten, sofern sie 200'000 Franken übersteigen.¹⁰

Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Stadtverwaltung beschliesst das Parlament den Jahresbericht und die Investitionsrechnung. Die Legislative diskutiert zudem die Legislaturrichtlinien des Gemeinderats sowie den Finanzplan.¹¹

Das Parlament gibt sich eine eigene Geschäftsordnung (Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern GRSS), welche die Bildung von Fraktionen, das Ratsbüro, das Ratssekretariat, die Fristen für die Behandlung parlamentarischer Vorstösse durch den Gemeinderat, die Sitzungsgelder und die Kommissionen sowie deren Aufgaben regelt. Es besitzt dabei mit der BAK (siehe unten) und den Sachkommissionen für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) für Planung, Verkehr und Stadtgrün (PVS) und für Soziales, Bildung und Kultur (SBK) vier ständige Kommissionen. Zusätzlich kann der Stadtrat nichtständige Kommissionen einsetzen.¹²

Das NSB-System liefert aufgrund der Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen innerhalb des Produktgruppenbudgets vertiefte und veränderte Steuerungsinformationen an das Parlament und unterstützt somit die parlamentarische Oberaufsicht resp. die dazugehörenden Aufgaben und Prozesse parlamentarischer Gremien. Ein wichtiger Teil der parlamentarischen Oberaufsicht wird durch die BAK wahrgenommen.¹³ Sie behandelt zudem sämtliche Geschäfte, die nicht einer anderen vorberatenden Kommission oder einer Spezialkommission zugewiesen wurden.¹⁴ Falls sie Beanstandungen hat, bringt sie diese dem Gemeinderat

⁹ Art. 54 Abs. 1 GO. Diese Produktgruppen werden NSB-light genannt.

¹⁰ Art. 52 GO.

¹¹ Art. 56 GO.

¹² Art. 22 und 25 GRSS.

¹³ Art. 56 Abs. 2 lit. d GO sowie Art. 20 und 21 GRSS.

¹⁴ Art. 20 Abs. 2 GRSS.

zur Kenntnis, bei wichtigen Vorgängen informiert sie zudem den Stadtrat.¹⁵

Die vorberatenden Kommissionen oder die von ihnen eingesetzten Ausschüsse können im Rahmen ihrer Informationsrechte von der Regierung bzw. dessen Mitgliedern Berichte und Unterlagen verlangen sowie Akten einsehen, im Einverständnis mit der Regierung Sachbearbeitende der Stadtverwaltung befragen, Besichtigungen vornehmen und externe Experten anhören.¹⁶ Die Budget- und Aufsichtskommission verfügt zudem im Rahmen der Verwaltungskontrolle über spezifische aufsichtsrechtliche Befugnisse.¹⁷

Die Geschäftsordnung des Stadtrates bestimmt, für welche Dienststellen die einzelnen Sachkommissionen zuständig sind.¹⁸ Die Sachkommissionen prüfen zuhanden des Stadtrates unter anderem das Produktegruppenbudget und den Jahresbericht, soweit es die ihnen zugeteilte Direktion betrifft. Sie leiten das Ergebnis der Prüfung an die Budget- und Aufsichtskommission weiter, stellen dem Stadtrat gegebenenfalls ihre Anträge und diskutieren den Finanz- und Investitionsplan. Sie begleiten die ihnen zugewiesenen Direktionen oder Dienststellen im Rahmen eines sogenannten «politischen Controllings»¹⁹ und können dazu auch parlamentarische Vorstösse einreichen.²⁰

Ergänzend zu den Kommissionen hat das Parlament auch die Möglichkeit, durch parlamentarische Vorstösse seinen Einfluss geltend zu machen. Hier stehen dem Stadtrat, wie schon vor der Einführung von NSB,²¹ die folgenden Möglichkeiten zur Verfügung:

¹⁵ Art. 21 Abs. 4 GRSS.

¹⁶ Art. 71a GO.

¹⁷ Art. 72a GO.

¹⁸ Art. 22 GRSS.

¹⁹ Der Begriff des «politischen Controllings» ist in Zusammenhang mit der parlamentarischen Oberaufsichtstätigkeit verwirrend. Controlling bezeichnet eine laufende Steuerungsaufgabe, welche primär der Verwaltung zukommt. Die parlamentarische Oberaufsicht ist eine punktuelle Tätigkeit, welche sich von der laufenden Zielsetzung, Überprüfung, Zielkorrektur und Kontrolle des Controlling-Regelkreises unterscheidet (vgl. Thom/Ritz 2006, S. 172 ff.). Controlling-Aufgaben auf der parlamentarischen Ebene, welche die laufende Steuerung der parlamentarischen Arbeit betreffen, könnten allenfalls als «parlamentarisches Controlling» bezeichnet werden.

²⁰ Art. 74 GO.

²¹ Vgl. Botschaft des Stadtrates an die Stimmberechtigten: Gemeindeabstimmung vom 9. Februar 2003, Bern, S. 25.

-
- Motion (Art. 59 GO, Art. 59 GRSR)
 - Postulat (Art. 60 GO, Art. 60 GRSR)
 - Parlamentarische Initiative (Art. 61 GO, Art. 67 GRSR)
 - Fragen an den Gemeinderat (Art. 62 GO): Interpellation (Art. 63 GRSR) und Kleine Anfrage (Art. 64 GRSR)

Ebene Gemeinderat und Verwaltung

Der Gemeinderat ist das oberste leitende, planende und vollziehende Organ der Stadt. Ihm gehören fünf Mitglieder an. Die Regierung ist für alle Aufgaben zuständig, die nicht einem anderen Organ übertragen wurden. Sie bestimmt Ziele und Mittel des öffentlichen Haushalts, sie plant und koordiniert die Tätigkeiten der Stadt, sie tritt als Kollegium auf, führt die Stadtverwaltung und trägt die Verantwortung für deren einheitliches Handeln. Zudem stellt sie die Regierungstätigkeit jederzeit sicher.²² Insbesondere die Zielsetzungs-, Planungs- und Mitteleinsatzverantwortung im Rahmen der Verwaltungsführung erfordern vom Gemeinderat den gezielten Einsatz des NSB-Führungsinstrumentariums zur Führung der Stadtverwaltung.

Die Regierung bezeichnet die Dienststellen und weist Ihnen entsprechende Produktegruppen zu. Sie stellt sicher, dass die Leistungen in Bezug auf Menge, Qualität und Wirkung den beschlossenen Vorgaben entsprechen. Hierzu bedarf es des Einsatzes der erforderlichen Führungsinstrumente in der Verwaltung, deren Einführung und Anwendung u. a. durch den Gemeinderat initiiert werden.²³ Sie ermöglichen u. a. eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.²⁴

Nebst der Rechenschaftsablage über die Legislaturziele unterbreitet der Gemeinderat dem Stadtrat den Finanzplan und legt ihm den Jahresbericht, bestehend aus der Produktegruppen-Rechnung und der Bestandesrechnung, zum Beschluss vor.²⁵

Die Verwaltung erbringt im Rahmen der von den politischen Organen gesetzten politischen Zielen und Vorgaben Dienstleistungen für die Be-

²² Art. 94 GO.

²³ Art. 94a GO.

²⁴ Art. 97 Abs. 2. GO.

²⁵ Art. 95 und Art. 135b GO.

völkerung. Sie erarbeitet für den Gemeinderat und den Stadtrat die erforderlichen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen, gewährleistet eine Umsetzung der Beschlüsse des Gemeinderates und sorgt für Koordination und Information. Die Verwaltung der Stadt Bern setzt sich aus rund 3'000 Mitarbeitenden zusammen und gliedert sich in fünf Direktionen (vgl. Abbildung 1):

- Präsidialdirektion (PRD)
- Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE)
- Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS)
- Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS)
- Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI)

Die nicht direkt einer Direktion zugeordneten Einheiten wie z. B. das Ratssekretariat des Stadtrats, der Gemeinderat, die Stadtkanzlei oder das Finanzinspektorat sind unter Gemeinden und Behörden (GUB) zusammengefasst. Die Verwaltungsdirektionen und GUB werden vom Parlament massgeblich durch das Produktegruppenbudget gesteuert. Im Rahmen des Produktegruppenbudgets gibt es in der Stadt Bern 110 Produktegruppen und 345 Produkte.²⁶ Die Regierung definiert die von der Gemeinde erbrachten oder vermittelten Leistungen als Produkte und fasst sie innerhalb des Produktegruppenbudgets als Produktegruppen zusammen.

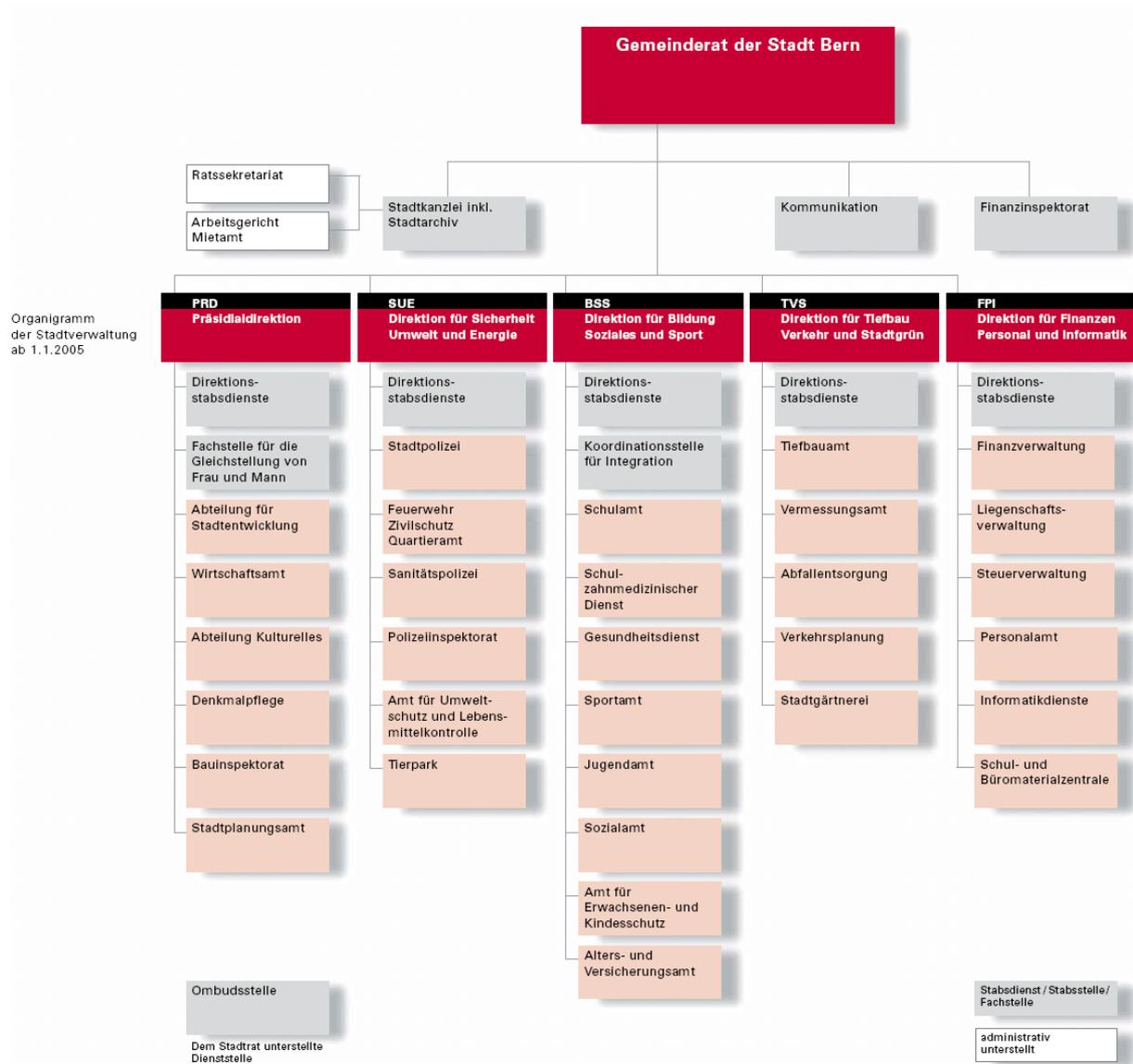
Das Verwaltungshandeln wird von den Direktionen und der Stadtkanzlei wahrgenommen. Sie behandeln die Geschäfte und planen die Aufgabenerfüllung der Stadtverwaltung.²⁷ Die Mitglieder des Gemeinderates leiten jeweils eine Direktion und sind als Direktorin bzw. als Direktor für die Organisation und Führung der eigenen Direktion i. S. der bevölkerungsnahen, rechtmässigen, wirksamen, rechtzeitigen und wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit zuständig.²⁸

²⁶ Stand: Budget 2007.

²⁷ Art. 123 Abs. 2 GO.

²⁸ Art. 125, 126 und 127 GO.

Abbildung 1: Aufbau der Stadtverwaltung.²⁹



²⁹ Vgl. Stadtverwaltung 2005.

2.5 Steuerungsinstrumente

Zur Gestaltung eines Gemeinwesens und zur Steuerung der Verwaltung müssen die Legislative und die Exekutive über Instrumente verfügen, die den politischen Willen auf das Verwaltungshandeln übertragen und ihnen ermöglichen, die Verwaltung zu kontrollieren. Betrachtet man die Gesamtheit der Steuerungsinstrumente in Schweizer Gemeinden, so lässt sich ein «Standardrepertoire» von einzelnen Steuerungselementen identifizieren, das sich aber in seiner gemeindespezifischen Zusammensetzung deutlich unterscheidet. Diese Unterschiede illustrieren die verschiedenen Bedürfnisse und Anforderungen, denen jede Gemeinde unterliegt und zeigen gleichzeitig auf, dass es keinen universell anwendbaren Idealtypus von Steuerung gibt und geben kann.

Die Stadtverwaltung Bern wird vor dem Hintergrund von NSB durch die folgenden Instrumente gesteuert:

- Richtlinien/Leitlinien
- Legislaturrichtlinien
- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (inkl. Investitionsplanung)
- Produktgruppenbudget
- Jahresbericht

Diese Steuerungsinstrumente dienen verschiedenen Steuerungszwecken, welche u. a. sind:

- Leistungs- und Finanzsteuerung
- Reporting bzw. Berichterstattung
- Personalsteuerung
- Parlamentarische Steuerung

Im Folgenden wird erläutert, welche Rolle die Instrumente für die Steuerung spielen. Letztendlich weisen alle Instrumente einen spezifischen Einfluss auf die Leistungs- und Finanzsteuerung, das Reporting, die Personalsteuerung und die Parlamentarische Steuerung auf. Es wird in den folgenden Abschnitten nicht mehr im Einzelnen auf die zugrunde liegen-

den Gesetzesartikel eingegangen. Diese werden jeweils zu Beginn nur kurz erwähnt.

2.5.1 Leistungs- und Finanzsteuerung

Eines der Ziele von NPM ist die stärkere Zusammenführung der Leistungs- und Finanzebene. Dementsprechend zeigen Steuerungsinstrumente unter NSB nicht nur Leistungs- oder Finanzsteuerungselemente auf, sondern sowohl Leistungs- wie auch Finanzsteuerungselemente. Im Folgenden werden die Leistungs- und Finanzsteuerungsinstrumente der Stadt Bern detailliert vorgestellt.

2.5.1.1 Legislaturrichtlinien³⁰

Die Legislaturrichtlinien werden vom Gemeinderat verabschiedet, der dadurch die Ziele seiner vierjährigen Legislatur festlegt. Vom Parlament werden diese lediglich diskutiert, so dass an dieser Stelle der direkte parlamentarische Einfluss eher gering ist. Das Parlament kann jedoch indirekt wirken, indem es die ihm zur Verfügung stehenden Mittel wie Motion, Postulat, Interpellation, Kleine Anfrage oder Parlamentarische Initiative nutzt.

Die Finanzierung der Legislaturrichtlinien ist zu Beginn der Legislatur aufgrund des jährlichen Budgetbeschlusses nicht vollständig gewährleistet. D.h. bestimmte Massnahmen sind schon finanziert, während für andere noch Geldmittel bereitgestellt bzw. gesucht werden müssen. Daraus ergibt sich für die Regierung die Herausforderung, Schwerpunkte zeitlich so zu planen, dass die Ziele trotz knapper und unsicherer Ressourcen erreicht werden können.

Oberste Leitlinie für die Stadt Bern ist die nachhaltige Weiterentwicklung der Stadt und die Stärkung ihres Potenzials als Bundesstadt. Die Stadt Bern soll sich langfristig zu einem noch lebenswerteren Wohn- und Arbeitsort entwickeln und lokal, national und international noch mehr als lebendige und vielfältige Kultur- und Sportstadt präsentieren.

³⁰ Die Legislaturrichtlinien sind in Art. 24, Art. 56 und Art. 95 der Gemeindeordnung geregelt.

Auf Grundlage dieser Leitlinie hat die Stadt Bern unter dem Motto «Lebensqualität in Bern» neun und unter dem Motto «Impulse für Bern» sieben Legislaturziele vorgegeben.³¹

2.5.1.2 Produktegruppenbudget

Das Produktegruppenbudget und seine Globalkredite sind zentrale Leistungs- und Finanzsteuerungselemente der Stadt Bern.³² Produktegruppen enthalten einzelne Leistungsbündel bzw. Produkte, übergeordnete Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen. Es gibt zudem so genannte Light-Produktegruppen oder Light-Dienststellen. Diese haben keine Steuerungsvorgaben, da die Leistungen dieser Abteilung von Dritteinwirkungen bestimmt werden, von übergeordneten Regelungen fremdbestimmt werden oder schwer quantifizierbar sind.

Die Stimmberechtigten der Stadt Bern stimmen jährlich über das Produktegruppenbudget ab. Das Parlament verabschiedet zuvor zuhanden der Stimmberechtigten für jede Produktegruppe übergeordnete Ziele sowie Steuerungsvorgaben und gibt die Soll-Werte der Steuerungsvorgaben vor. Es kann für einzelne Produktegruppen auf Steuerungsvorgaben verzichten, wenn es dafür über keinen oder wenig Entscheidungsspielraum verfügt (light). Das Parlament verabschiedet zudem zuhanden der Stimmberechtigten jährlich pro Dienststelle einen Globalkredit. Es nimmt zudem Kenntnis von den Kennzahlen zu den einzelnen Produktegruppen und legt fest, welche Kennzahlen vorgelegt werden müssen.

Die BAK nimmt im Vorfeld der stadträtlichen Budgetdebatte eine Gesamtbeurteilung des Produktegruppenbudgets vor. Dabei stehen insbesondere die finanzielle Tragbarkeit sowie die Auswirkungen auf den Gemeindefinanzhaushalt im Vordergrund. Des Weiteren nimmt die BAK die ihr obliegenden Aufgaben im Rahmen der Ergebnisprüfung nach Artikel 135b Absatz 4 wahr³³ und stellt dem Parlament ihre Anträge. Sie berücksichtigt in ihrer Arbeit die Ergebnisse der Prüfung durch die Sachkommissionen (Art. 72 GO). Letztere prüfen, soweit die ihnen zugewiesenen

³¹ Vgl. Legislaturrichtlinien 2005-2008 des Gemeinderats der Stadt Bern.

³² Die rechtlichen Vorschriften zum Produktegruppenbudget und dem Globalkredit sind in den Artikeln 36, 54, 72, 74, 94, 123 und 148 der Gemeindeordnung zu finden.

³³ Das heisst sie prüft den Jahresbericht im Rahmen von Artikel 72 Abs. 3 und nimmt Kenntnis vom Bericht des Rechnungsprüfungsorgans sowie von der laufenden Rechnung nach neuem Rechnungsmodell.

Direktionen oder Dienststellen betroffen sind, zuhanden des Parlaments das Produktegruppenbudget und den Jahresbericht. Sie stellen dem Parlament gegebenenfalls ihre Anträge.

Nachdem das Produktegruppenbudget beschlossen ist, wird die Regierung ermächtigt, im Rahmen der beschlossenen Vorgaben über die entsprechenden Globalkredite zu verfügen. Ohne rechtskräftiges Produktegruppenbudget dürfen nur Verpflichtungen für gebundene und ihnen gleichgestellte Ausgaben eingegangen werden. Neue Vorhaben, für welche ein Ausgabenbeschluss bereits vorliegt, mit deren Umsetzung aber noch nicht begonnen wurde, bleiben gesperrt.

Die Inhalte des Produktegruppenbudgets sind:

- Übersicht Globalbudget der Dienststellen
- Vorbericht
- Erläuterungen
- Produktegruppenbudget
- HRM-Budget Anstalten³⁴
- Überblick und Zusammenzug
- Artengliederung (HRM)
- Funktionale Gliederung
- Finanzkennzahlen
- Beiträge

Die übergeordneten Ziele und die Steuerungsvorgaben sind Elemente der Leistungssteuerung, die sie im Rahmen des Produktegruppenbudgets zu verbindlichen Leistungsvorgaben für die Verwaltung machen.

Die übergeordneten Ziele werden vom Parlament als Vorgabe an die Exekutive festgelegt und sie geben Auskunft, was beziehungsweise welche Wirkung(en) mit der Produktegruppe mittelfristig erreicht werden soll(en). Aus den übergeordneten Zielen ergeben sich Steuerungsvorgaben, die vom Stadtrat beschlossen werden. Zusätzlich beinhaltet das

³⁴ HRM = Harmonisiertes Rechnungsmodell.

Produktgruppenbudget Kennzahlen, die informativen Charakter haben, vom Stadtrat aber genehmigt werden und den politischen Behörden als Hilfsgrössen bei der politischen Steuerung dienen.

Das Produktgruppenbudget beinhaltet Finanzsteuerungselemente in dem Sinne, dass es klare finanzielle Vorgaben pro Produkt macht und als Instrument zur Kontrolle und finanziellen Rahmgebung der städtischen Aktivitäten dient. Gleichzeitig ermöglicht es der Verwaltung durch den vorgegebenen Globalkredit ihre Aufgaben relativ autonom in den vorgegebenen finanziellen Rahmenbedingungen zu erfüllen.

2.5.1.3 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)³⁵

Die Regierung erstellt den IAFP und legt diesen dem Parlament vor, das den IAFP diskutiert. Konsistent mit der Aufgabe einer Finanzplanung umfasst der IAFP alle voraussehbaren zukünftigen finanzwirksamen Vorgänge. Er ermittelt:

- die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben,
- die daraus resultierenden Fehlbeträge (oder Überschüsse),
- die anstehenden Investitionen mit den möglichen Beiträgen Dritter
- Entscheidungsunterlagen für den Bedarf und die optimale Beschaffung oder Verwendung von Zahlungsmitteln.

Der IAFP stellt die mittelfristige Finanzplanung der Stadt Bern dar und stellt sich aus den Budgetplanungen der laufenden Rechnung und aus der Investitionsplanung zusammen. Dabei wird in der Planung auch nach Produktgruppen ausgewertet. Im Rahmen einer «rollenden» Planung wird der IAFP jährlich aktualisiert und um ein weiteres Planjahr ergänzt.

Inhalt des IAFP 2007-2010:

- A Überblick (Vorbericht)
 - Allgemeines zur Finanzplanung (Aufgaben und Prozesse)
 - Budgetplanung 2007-2010: Prognoseannahmen und Grundlagen
 - Investitionsplanung 2007-2010: Grundlagen

³⁵ Die Vorschriften zum IAFP sind in Art. 56, Art. 95 und Art. 123 der Gemeindeordnung geregelt.

-
- Die Entwicklung des Finanzhaushaltes der Stadt Bern (Erläuterungen zur Budgetplanung nach Produktgruppen und nach Sacharten, Kommentare zur Investitionsplanung und Schlussfolgerungen)
 - B Ergebnisse der Finanzplanung (Tabellenteil)
 - Ergebnisse der Budgetplanung 2007-2010 (Entwicklung Steuererträge und Budgetplanung nach Sachen und nach Steuerarten)
 - Finanzkennzahlen
 - C Zusammenstellung nach Produktgruppen (mit Produktgruppenblättern)
 - D Mittelfristige Investitionsplanung (MIP)

2.5.1.4 Verknüpfung der Steuerungsinstrumente

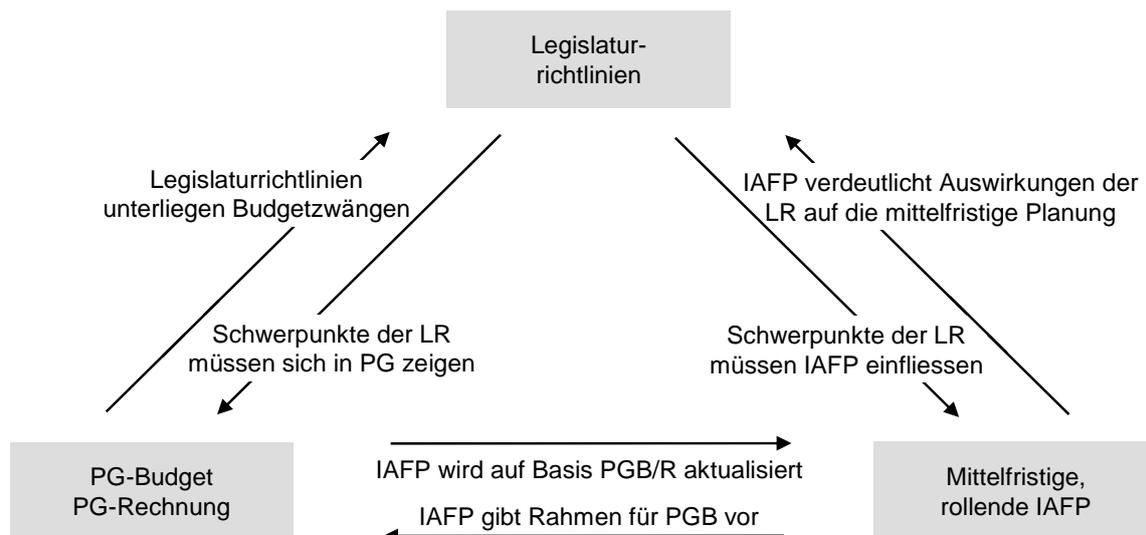
Die Legislaturrichtlinien, der IAFP und das Produktgruppenbudget bilden zusammen das Leistungs- und Finanzsteuerungssystem der Stadt Bern. Entsprechend sind sie miteinander verknüpft und stehen in kausalen Beziehungen zueinander (vgl. Abbildung 2).

Die Legislaturrichtlinien dienen dem Gemeinderat als Planungsinstrument für seine Regierungstätigkeit innerhalb eines klar definierten Zeitraums. Die Regierung setzt damit die politischen Schwerpunkte und Akzente, denen sie in der laufenden Legislatur besonderes Gewicht beimessen will. Für das Produktgruppenbudget bedeutet dies letztendlich, dass Schwerpunkte der Legislatur sich auch in stärkerer Nachfrage bzw. Herstellung der entsprechenden Produkte niederschlagen müssen. So ist z.B. ein Ziel der Legislaturperiode, das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zu verbessern. Dies kann z. B. durch Umschichtungen oder die Aufstockung von Polizeiresourcen geschehen und hat damit Modifikationen bei den entsprechenden Produktgruppen oder/und Produkten zur Folge.

Auf der Ebene des IAFP werden die Legislaturrichtlinien ebenfalls berücksichtigt. So weist der neue IAFP 2007-2010 bei jedem Produktgruppenblatt eine Sparte «Aufgabenplanung / Nettokosten gemeinsamer Legislaturrichtlinien (in Franken)» auf, um den Kosteneffekt der Legislaturplanung zu erfassen.

Der IAFP basiert somit zum Teil auf den Vorgaben der Legislaturrichtlinien. Insgesamt umfasst er aber alle voraussehbaren zukünftigen finanzwirksamen Vorgänge. Er ermittelt die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, die daraus resultierenden Fehlbeträge (oder Überschüsse), die anstehenden Investitionen mit den möglichen Beiträgen Dritter, Entscheidungsunterlagen für den Bedarf und die optimale Beschaffung oder Verwendung von Zahlungsmitteln. Dementsprechend muss der IAFP auch noch weitere Quellen integrieren. Er basiert neben den Legislaturrichtlinien auf dem Produktegruppenbudget, dem Finanzplan sowie dem Rechnungsergebnis der Vorjahre. Die Informationen, die aus der Produktegruppenrechnung und dem Produktegruppenbudget kommen, gehen daher ebenfalls in den IAFP ein. Der IAFP und seine Prognosen werden daher auch in Produktegruppenform verfasst. Jedoch zeigt sich auch, dass es zwischen dem Produktegruppenbudget bzw. der Produktegruppenrechnung und dem IAFP eine Wechselwirkung gibt. Letztendlich wird das Produktegruppenbudget auch durch die Prognosen, die sich aus dem IAFP ergeben, beeinflusst. Verändert sich z.B. die Gesamtfinanzsituation der Stadt Bern, wird sich dies auch auf das Produktegruppenbudget niederschlagen. Dasselbe gilt für die Legislaturplanung. Legislaturziele sind nicht immer von vornherein finanziert. Je nach Gesamtsituation lassen sich manche Ziele besser, manche weniger gut erfüllen.

Abbildung 2: Verknüpfung der Leistungs- und Finanzsteuerungsinstrumente.



Bemerkung: Eigene Darstellung.

2.5.2 Reporting

2.5.2.1 Jahresbericht

Der Jahresbericht ist das Hauptreportinginstrument der Stadt Bern und dient der Rechenschaftsablage sowie Dokumentation der Verwaltungstätigkeit.³⁶ In diesen Dokumenten wird deutlich, welche Ausgaben die Stadt Bern getätigt und wofür sie ihre Gelder ausgegeben hat. Gleichzeitig wird durch den Vergleich des Budgets mit der Rechnung sichtbar, inwieweit die finanzpolitischen Rahmenbedingungen und Vorgaben eingehalten wurden. Der Jahresbericht bzw. dessen Aufbau richtet sich massgeblich nach kantonalen Vorgaben.³⁷

Der Jahresbericht besteht aus den drei Bänden der Jahresrechnung (Band 1), der Produktgruppenrechnung (Band 2) und der Statistiken (Band 3). Die jeweiligen Bände enthalten die folgenden Informationen:

- Band 1: Jahresrechnung
 - Berichte (mit dem Reporting zu den Legislaturrichtlinien, dem Steuerungsbericht zur Produktgruppenrechnung, dem Vorbericht zur Gemeinderechnung)
 - Übersicht über die Jahresrechnung
 - Finanzierungsausweis
 - Zusammenzug der Bestandesrechnung
 - Zusammenzug der Laufenden Rechnung nach Funktionen
 - Zusammenzug der Laufenden Rechnung nach Arten
 - Zusammenzug der Investitionsrechnung nach Arten
 - Abschreibungstabelle
 - Verpflichtungskreditkontrolle
 - Nachkredittabelle
 - Laufende Rechnung nach institutioneller Gliederung
 - Übersicht über die eigenen Beiträge
 - Investitionsrechnung
 - Bestandesrechnung
 - Verzeichnisse

³⁶ Der Jahresbericht ist in den Artikeln 55, 56, 72, 74, 91, 95 und 135 geregelt.

³⁷ Vgl. u. a. Art. 30 und Art 47 ff. der Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden des Kantons Bern (FHDV), 170.511.

- Anhang
- Bestätigungsbericht
- Kantonale Passation der Jahresrechnung
- Band 2: Produktgruppen-Rechnung
 - Übersicht Produktegruppenrechnung
 - Erläuterungen
 - Gemeinde und Behörden (GuB)
 - Präsidialdirektion (PRD)
 - Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE)
 - Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS)
 - Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS)
 - Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI)
 - Sonderrechnungen
 - Stadtentwässerung
 - Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik
 - Abfallentsorgung
- Band 3: Statistik
 - Allgemeiner Teil (u. a. Übersicht über parlamentarische Vorstösse)
 - Statistiken für GUB und alle Direktionen

2.5.2.2 Zwischenbericht

Ursprünglich bestand das verwaltungsinterne NSB-Berichtswesen aus einem Dienstbericht der Dienststelle an die Direktion (trimesterweise, Produkteebene) sowie aus einem Direktionsbericht, der auf der Ebene der Produktegruppen trimesterweise von der Direktion über den Steuerungsdienst an den Gemeinderat ging. Aufgrund massgeblicher Kritik durch die Verwaltung (Administrationsaufwand) wurde die trimesterweise Berichterstattung auf eine unterjährige Berichterstattung, den Halbjahresbericht beschränkt. Auf der Basis dieser Berichte sowie deren Beurteilung durch das Finanzinspektorat und den Steuerungsdienst bzw. Direktionsfinanzdienst fanden die Führungsgespräche mit den Dienststellenverantwortlichen statt. Ein Controlling-Konzept zur Integration der verschiedenen Elemente des Rechnungs- und Berichtswesens in die gesamten Steuerungsinstrumente ist erarbeitet worden und soll in Kürze dem Gemeinderat zur Beschlussfassung unterbreitet werden.

2.5.3 Personalmanagement

Die Stadt Bern sieht im Rahmen ihres Personalmanagements keine leistungsabhängigen Gehaltskomponenten vor, wie sie oft im Rahmen der Einführung von NPM-Steuerungsinstrumenten initiiert werden. Es sind allerdings Auszahlungen von Prämien möglich. Dabei gibt es verschiedene Arten von Prämien:

- Treueprämien
- Leistungsprämien
- Prämie für Verbesserungsvorschläge
- Prämie für Erfindungen

Die Regierung erlässt zudem die näheren Bestimmungen über die Prämien und regelt deren Umwandlung in Freizeit (Art. 37 PRB), nähere Bestimmungen sind ebenfalls in Art. 37 GO – Art 41 GO zu finden.

Die Vorgesetzten beurteilen jährlich Leistung und Verhalten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem Beurteilungsgespräch. Beurteilung und Gesprächsergebnis sind schriftlich festzuhalten.

Zu den Rechten der Mitarbeitenden sind die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu vergleichen.³⁸

2.6 Das Berner Modell im Vergleich

Die inhaltliche und prozessuale Umsetzung von NSB wurde mit den NPM-Reformprojekten in Thun, Baden und Riehen verglichen und in der folgenden Tabelle 3 zusammengefasst.³⁹ Die drei Vergleichsstädte wurden aufgrund der in etwa zeitgleichen Reformumsetzung und des gegenwärtigen Reformfortschritts ausgewählt. Alle drei Projekte sind wie

³⁸ Lohn (Art. 22 PVO – Art. 60 PVO; Art. 25 PRB – Art. 41 PRB)
 Auslagenersatz (Art. 61 PVO – Art. 69 PVO; Art. 42 PRB)
 Besondere städtische Leistungen (Art. 70 PVO – Art. 86 PVO; Art. 43 PRB)
 Weiterausrichtung des Lohns bei Arbeitsverhinderung (Art. 86 PVO – Art. 96 PVO; Art. 44 PRB – Art. 49 PRB)
 Abfindung (Art. 97 PVO, Art. 50 PRB)
 Weitere Rechte (Art. 98 PVO – Art. 115 PVO; Art. 51 PRB – Art. 56a PRB).

³⁹ Vgl. auch Offerte der Evaluation NSB vom 11. Januar 2006.

NSB in Bern seit ein paar Jahren abgeschlossen.⁴⁰ Von daher stand nicht primär die Grösse der Vergleichsstädte, sondern der Umsetzungsgrad der WOV-Steuerungsmodelle im Vordergrund des Vergleichs. Die Steuerungsmodelle werden jenem der Stadt Bern gegenübergestellt, um so divergierende Eigenschaften und Entwicklungen identifizieren zu können.

Bei der Analyse muss jedoch berücksichtigt werden, dass in jeder Gemeinde spezielle Bedürfnisse und Rahmenbedingungen existieren. Diese führen zu einer grossen Heterogenität von Instrumenten und Prozessen. Ebenso entwickeln sich die Modelle laufend weiter, weshalb der in diesem Bericht abgebildete Stand der Reformentwicklung im einen oder anderen Fall bereits überholt sein kann. In Rückschlüssen, die man aus dem Gemeindevergleich zieht, muss dies berücksichtigt werden.

Die Steuerungsinstrumente wurden nach dem Grad der anvisierten Wirkungsdauer in kurzfristige, mittelfristige und langfristige Steuerungsinstrumente unterteilt. Nach jeder Übersichtstabelle folgt zudem eine kurze Zusammenfassung, um die aus der Tabelle ersichtlichen Unterschiede nochmals zu verdeutlichen sowie Weiterentwicklungsperspektiven für die Stadt Bern aufzuzeigen.

2.6.1 Vergleich der Leistungs- und Finanzsteuerung

Die Stadt Bern verfügt mit den Legislaturzielen, dem IAFP und dem Produktegruppenbudget über Instrumente, die es ihr ermöglichen die Verwaltung entsprechend den von Gemeinderat und Stadtrat formulierten politischen Zielen zu steuern. Im Prinzip verfügen die Vergleichsgemeinden Thun, Baden und Riehen über ein ähnliches Steuerungsinstrumentarium wie die Stadt Bern (vgl. Tabelle 3). Ein Unterschied zeigt sich jedoch in der Langfristigkeit der Steuerung. Die Stadt Bern verfügt über Legislaturrichtlinien und den IAFP. Dies sind mittelfristige angelegte Instrumente, die zudem noch relativ neu sind und einer weiteren Optimierung bzw. einer Verknüpfung bedürfen, um ein stimmiges Gesamtsystem

⁴⁰ Thun und Baden begannen ihre Modernisierungsprozesse im Jahr 1996 und hatten anfangs 2003 das neue Steuerungsinstrumentarium flächendeckend eingeführt. Riehen begann den Reformprozess im Januar 2001 und schloss die Modernisierungsmassnahmen Mitte 2003 ab. Die Evaluatoren haben das Reformmodell von Riehen bereits evaluiert und haben sich aufgrund ihrer Kenntnisse über das Reformmodell für einen Einbezug in diese Studie entschieden.

darzustellen. Die Vergleichsgemeinden sind hier schon weiter bzw. unterscheiden sich von Bern, da sie langfristige Instrumente (Laufzeit bis zu 15 Jahren) wie Richtpläne und Verwaltungsleitbilder nutzen. Die Recherchen und Auskünfte über ähnliche Instrumente in der Stadt Bern lassen deren Existenz nicht eindeutig beurteilen. Unter anderem existiert ein langfristiges Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern oder die Strategie der Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS), welche u.a. längerfristige Elemente wie z. B. eine Vision oder Leitziele aufweist.

Weitere Unterschiede werden in der Kompetenz über die Steuerungsinstrumente deutlich. In Thun und Baden muss die Legislative, im Vergleich zu Bern und Riehen, die Legislaturziele, das Planungsleitbild sowie den Aufgaben- und Finanzplan genehmigen. Damit haben die Parlamente dieser Gemeinden bei der Ausgestaltung der langfristigen und mittelfristigen Instrumente vergleichsweise viel Einfluss. Die Mitbestimmung der Legislative innerhalb der politischen Planung wird dadurch, neben den angestammten Gesetzgebungsmechanismen und den parlamentarischen Interventionsinstrumenten, ausgeweitet. Hier bestehen unterschiedliche Ansätze in der Schweiz. Die Evaluatoren bevorzugen eine Kenntnisnahme der mittelfristigen Planung durch das Parlament aufgrund der in der Gewaltenteilung traditionell festgelegten Planungsverantwortung der Exekutive.

NSB verfügt über keine, vom Globalbudget losgelösten Leistungsaufträge. Die Erstellung entsprechender Dokumente wurde während des Reformprozesses fallen gelassen. Der Vergleich zeigt, dass sich Bern hier kaum von den anderen Reformprojekten unterscheidet. Es kann jedoch festgehalten werden, dass der explizite Leistungsauftrag bei separater Formulierung wie z. B. im Fall Riehen, etwas mehr Gewicht erhält indem ausgewählte strategische Ziele, zugrunde liegende Dokumente etc. ausführlicher erläutert werden können als im Fall des integrierten Bestandteils eines Produktgruppenbudgets.

Ein Unterschied besteht in der zeitlichen Terminierung des Globalbudgets. Während Bern, Thun und Baden hier jährliche Globalkredite auf Produktgruppenebene aufweisen, verfügt Riehen über ein Mehrjahresbudget (i. d. R. 3 Jahre bzw. 2-4 Jahre). Hier wird die ursprünglich im Rahmen von WOV angedachte Erweiterung des Handlungsspielraums

und der Abbau des Jährlichkeitsprinzips stärker umgesetzt als in den drei restlichen Gemeinden.

Sehr unterschiedlich gestaltet sich auch die Kompetenzverteilung bei den Instrumenten auf tieferer Ebene. Während die letztendliche Kompetenz über das Produktgruppenbudget bei der Legislative bzw. beim Volk liegt, unterscheidet sich die Detailliertheit der parlamentarischen Genehmigungskompetenz. Während in Bern, Baden und Riehen die Legislative auf konkrete Steuerungsvorgaben (Ziele, Indikatoren, Soll-Grössen) auf Produkteebene Einfluss nehmen kann, wird in Thun auf einer höheren Ebene gesteuert. Es wird bewusst zwischen übergeordneten Zielen mit Wirkungsvorgaben und operativen Zielen mit entsprechenden Vorgaben unterschieden. Diese Kompetenzaufteilung zwischen Legislative und Exekutive ist auch in dieser Form in vielen kantonalen Reformprojekten bzw. auf Bundesebene existent. Gewisse Reformprojekte haben sich zudem der so genannten Zinnenstruktur zugewandt. Danach legt das Parlament grundsätzlich Ziele und Vorgaben inkl. Globalkredit auf Dienststellenebene fest, kann jedoch zu Beginn der Legislatur die Steuerungstiefe verändern, indem ausgewählte, politisch sensible oder auch mit unbefriedigenden Ergebnissen aufgefallene Dienststellen auf tieferer bzw. Produktgruppenebene gesteuert werden. In diesem Zusammenhang sind unterschiedliche Varianten zu prüfen, welche auch unter Einbezug der Einflussnahme des Parlaments auf die politische Planung betrachtet werden müssen.

Tabelle 3: Gemeindeübergreifender Vergleich der Leistungs- und Finanzsteuerung.

	NSB	Thun	Baden	Riehen
Instrumente der Leistungs- und Finanzsteuerung	<p>Übersicht</p> <p>Richtplan, Leitbilder⁴¹ Legislaturplanung</p> <p>Integrierter Aufgaben- und Finanzplan</p> <p>Leistungsauftrag in Produktgruppenbudget integriert</p> <p>Produktgruppenbudget</p>	<p>Richtplan</p> <p>Legislaturziele</p> <p>Aufgaben- und Finanzplan</p> <p>Leistungsauftrag in Globalbudgets der Produktgruppen integriert</p> <p>Globalbudgets der Produktgruppen</p>	<p>Planungsleitbild</p> <p>Verwaltungsleitbild</p> <p>Legislaturziele</p> <p>Jahresziele des Stadtrates</p> <p>Voranschlag mit Finanz- und Investitionsplan</p> <p>Leistungsauftrag in Produktebudget integriert</p> <p>Produktebudget</p>	<p>Leitbild</p> <p>Richtplan</p> <p>Politikplan (Aufgaben- und Finanzplan)</p> <p>Leistungsauftrag (z. T. Leistungsvereinbarung)</p> <p>Globalkredit in Leistungsauftrag integriert</p>
Laufzeit	<p>Langfristig</p> <p>Nicht einheitlich festgelegt</p> <p>Mittelfristig</p> <p>Legislaturplanung: 4 Jahre</p> <p>Kurzfristig</p> <p>Produktgruppenbudget (Ebene Produktgruppe): 1 Jahr</p>	<p>Richtplan: 15 Jahre</p> <p>Legislaturziele: 4 Jahre</p> <p>Aufgaben- und Finanzplan: 4 Jahre</p> <p>Globalbudgets der Produktgruppen (Ebene Produktgruppe): 1 Jahr</p>	<p>Planungsleitbild: 12 Jahre</p> <p>Verwaltungsleitbild: Unbeschränkt</p> <p>Legislaturziele: 4 Jahre</p> <p>Jahre, Jahresziele des Stadtrates (Exekutive): 1 Jahr</p> <p>Voranschlag mit Finanz- und Investitionsplan: 4 Jahre</p> <p>Produktebudget (Ebene Produktgruppe): 1 Jahr</p>	<p>Leitbild: 15 Jahre</p> <p>Richtplan: bis 15 Jahre</p> <p>Politikplan (Aufgaben- und Finanzplan): 4 Jahre</p> <p>Leistungsauftrag: i. d. R. 3 Jahre inkl. Globalkredit bzw. Produktebudget (Ebene Produktgruppe) Leistungsvereinbarung: 1 Jahr</p>

⁴¹ Die langfristig ausgerichteten Planungselemente wie z. B. Richtplan (nicht betr. Raumplanung) oder Leitbilder bestehen nach Aussagen von Verwaltungskadern. Eine konsistente Vorgehensweise bzw. Inhalte konnten nicht identifiziert werden (vgl. z. B. Leitbild zur Integrationspolitik der Stadt Bern oder die BSS-Strategie).

	Langfristig	NSB	Thun	Baden	Riehen
Funktion		Nicht einheitlich festgelegt.	Richtplan: Ist ein behördenverbindlicher Plan der die Entwicklung der Stadt Thun in den nächsten 15 Jahren aufzeigen soll.	Planungsleitbild: Dient der Zielsetzung der Gemeinde. Auf der Grundlage des Planungsleitbildes werden die Legislaturziele erarbeitet.	Leitbild: Stellt die wichtigsten kommunalen Aufgaben in den nächsten 15 Jahren dar.
Mittelfristig	Legislaturplanung: Festlegung von Aufgaben, geplanten Massnahmen und deren Finanzierung.	Legislaturziele: Die Legislaturziele umschreiben die politischen Schwerpunkte in sämtlichen Aufgabenbereichen.	Legislaturziele: In den Legislaturzielen legt die Exekutive ihre politischen und finanziellen Schwerpunkte in Bezug auf die Handlungsschwerpunkte des Planungsleitbildes fest.	Verwaltungsleitbild: Das Verwaltungsleitbild beinhaltet die Leitideen und die vorgesehene Verwaltungsentwicklung.	Richtplan: Gestützt auf das Leitbild wird der behördenverbindliche Richtplan entwickelt. Er dient der Planung der längerfristig angestrebten räumlichen Entwicklung.
	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan: Mittelfristige Finanzplanung der Stadt Bern. Der IAFP stellt sich aus den Budgetplanungen der laufenden Rechnung und aus der Investitionsplanung zusammen. Dabei wird in der Planung auch nach Produktgruppen ausgewertet und im Rahmen einer rollenden Planung wird der IAFP jährlich aktualisiert und um ein weiteres Planjahr ergänzt.	Aufgaben- und Finanzplan: Der Aufgaben- und Finanzplan dient der mittelfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen.	Voranschlag mit Finanz- und Investitionsplan: Der Finanz- und Investitionsplan legt die politischen und die finanziellen Schwerpunkte der nächsten 4 Jahre fest.	Politikplan (Aufgaben- und Finanzplan): Der Politikplan besteht aus der Aufgaben- und Finanzplanung. Er umschreibt die Handlungsschwerpunkte der Gemeinde in den kommenden Jahren sowie die Planung in den einzelnen Politikbereichen.	

Funktion (Forts.)	Kurz- fristig	NSB	Thun	Baden	Riehen
		<p>Produktgruppenbudget: Umfasst alle Produkte sowie übergeordnete Ziele, Steuerungs- vorgaben und Kennzahlen.</p>	<p>Globalbudgets der Produktgruppen: Legen Produkte fest sowie (Wirkungs-) Vorgaben, Standards/Sollgrös- sen und Ziele.</p>	<p>Jahresziele des Stadtrats (Exekutive): Die jährlichen Ziele dienen der Umsetzung des Legislativplanes / der Legislativziele und enthalten die entsprechenden Massnahmen. Produktbudget: Enthalten die Produktblätter, die ent- sprechenden Leistungsaufträge, d.h. Mengengerüst und Produktbeschreibung sowie Zielvorgaben und Messgrössen der Zielerreichung.</p>	<p>Leistungsauftrag: Durch messbare Wirkungs- und Leistungsziele sowie der Formulierung programmatischer Ziele werden für jeden Politikbereich in den Grundzügen die Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen sowie die beabsichtigte Wirkung in Kenntnis der damit verbundenen Kosten (inkl. Globalkredit und Produktebudget) definiert. Leistungsvereinbarung: Durch die Leistungsvereinbarungen zwischen der Regierung und der Verwaltung oder Dritten werden die Leistungs- aufträge entsprechend den beschlossenen Vorgaben konkretisiert und umgesetzt.</p>

Kompetenzen	NSB	Thun	Baden	Riehen
Langfristig	<p>Legislaturplanung: Legislative diskutiert die Legislaturrichtlinien. Exekutive verabschiedet Legislaturrichtlinien und legt sie der Legislative zur Diskussion vor.</p> <p>Integrierter Aufgaben- und Finanzplan: Legislative diskutiert den Finanzplan. Exekutive verabschiedet Finanzplan und legt ihn dem Parlament vor.</p>	<p>Richtplan: Exekutive beschliesst über Richtplan.</p> <p>Legislativziele: Legislative genehmigt Legislativziele. Exekutive erstellt und überprüft Legislativziele.</p> <p>Aufgaben- und Finanzplan: Legislative nimmt Kenntnis vom Aufgaben- und Finanzplan. Exekutive beschliesst über den Aufgaben- und Finanzplan.</p>	<p>Planungsleitbild: Legislative genehmigt das Planungsleitbild. Exekutive erstellt Bericht zum Planungsleitbild.</p> <p>Verwaltungsleitbild: Exekutive genehmigt das Verwaltungsleitbild.</p> <p>Legislativziele: Legislative genehmigt die Legislativziele. Exekutive erarbeitet die Legislativziele.</p> <p>Vorschlag mit Finanz- und Investitionsplan: Legislative genehmigt den Finanz- und Investitionsplan. Exekutive erstellt den Finanz- und Investitionsplan.</p> <p>Jahresziele des Stadtrates (Exekutive): Legislative genehmigt die Jahresziele. Exekutive erarbeitet die Jahresziele.</p> <p>Produktbudget: Wird vom Parlament als Nettosaldo der zusammengezogenen Produktesaldi verabschiedet (entspricht Ebene Produktgruppe).</p>	<p>Leitbild: Exekutive erarbeitet Leitlinien.</p> <p>Richtplan: Parlament nimmt den Richtplan zur Kenntnis. Regierung genehmigt den Richtplan.</p> <p>Politikplan (Aufgaben- und Finanzplan): Legislative nimmt Kenntnis vom Politikplan. Das darin enthaltene Produktesummenbudget bedarf ihrer Genehmigung. Darauf basierend setzt sie den Steuerfuss fest. Exekutive erstellt den Politikplan.</p>
Kurzfristig	<p>Produktgruppenbudget: Legislative verabschiedet zu Händen der Stimmberechtigten das Produktgruppenbudget. Exekutive erstellt das Produktgruppenbudget.</p>	<p>Globalbudgets der Produktgruppen: Wird vom Parlament verabschiedet. Die Regierung beschliesst über die Produkte sowie die operativen Ziele, Standards und Indikatoren der Produktgruppen.</p>	<p>Produktbudget: Wird vom Parlament als Nettosaldo der zusammengezogenen Produktesaldi verabschiedet (entspricht Ebene Produktgruppe).</p>	<p>Leistungsauftrag: Legislative erlässt in der Regel einen Leistungsauftrag pro Politikbereich und bewilligt den zugehörigen Globalkredit. Exekutive bereitet die Leistungsaufträge zuhanden des Parlaments vor.</p>

	NSB	Thun	Baden	Riehen
Aspekte der Finanzsteuerung durch Produktgruppen	<p>Übergeordnete Ziele: Die übergeordneten Ziele werden von Legislativen als Vorgabe an die Exekutive festgelegt. Die übergeordneten Ziele geben Auskunft, was beziehungsweise welche Wirkung(en) mit der Produktgruppe mittelfristig erreicht werden soll(en).</p> <p>Steuerungsvorgaben: Verbindliche jährliche Vorgaben der Legislative. Die Steuerungsvorgaben werden von der Legislative inkl. Soll-Grössen festgelegt. Die Berichterstattung über den Erfüllungsgrad erfolgt mit dem Jahresbericht.</p> <p>Kennzahlen: Haben informativen Charakter und dienen den politischen Behörden als Hilfsgrössen bei der politischen Steuerung. Die Kennzahlen werden von der Legislative festgelegt und zur Kenntnis genommen.</p>	<p>Übergeordnete Zielsetzung: Übergeordnete Ziele, Wirkungsvorgaben und Soll-Grössen sowie Nettosaldo pro Produktgruppe werden von der Legislative genehmigt.</p> <p>Operative Ziele, Indikatoren und Soll-Grössen der Produktgruppen sowie Produkte werden von Exekutive festgelegt und von Legislative zur Kenntnis genommen.</p>	<p>Mit dem Produktbudget beschliesst die Legislative die Produkte, Produktziele, Messgrössen und den Nettoaufwand der Produkte.</p>	<p>Parlament erlässt in der Regel einen Leistungsauftrag pro Politikbereich (Produktgruppe) und bewilligt die zugehörigen Globalkredite. Die Legislative genehmigt den mehrjährigen Globalkredit, die programmatischen Ziele, die Wirkungsziele inkl. Indikator und Standard der Produktgruppe und die Leistungsziele inkl. Indikator und Standard der Produkte.</p>

2.6.2 Vergleich des Reporting

Das Reporting in den vier verglichenen Gemeinden zeigt sich, im Vergleich zur Leistungs- und Wirkungssteuerung, als sehr viel homogener (vgl. Tabelle 4). Der Jahresbericht, bzw. der Geschäftsbericht sind die Grundlagen, auf denen die Legislative ihrer Aufsichtspflicht nachkommen kann. Sie müssen in allen vier Vergleichsgemeinden vom Parlament beschlossen bzw. genehmigt werden. Ebenfalls übereinstimmend ist, dass Jahresbericht bzw. Geschäftsbericht ein Reporting auf Ebene des Produktesystems enthalten.

Die während des NSB-Prozesses vorgenommene Reduktion von Trimesterberichten auf Halbjahresberichterstattung erscheint vor dem Ziel einer Verringerung des administrativen Aufwands der Dienststellen angemessen.

Auffallend ist der Umfang der NSB-Jahresberichterstattung, welcher auch in den Interviews genannt wurde. Der Teil 2 zur Produktegruppenrechnung des Jahres 2005 umfasste rund 615 Seiten. Dazu kommen noch die Teile 1 (228 S.) und Teil 3 mit den Statistiken (232 S.). Aufgrund der Grösse der Stadtverwaltung Bern bzw. der rund 110 Produktegruppen und 345 Produkte lässt sich dieser Umfang teilweise erklären. Dabei wird auch der deutliche Unterschied zu bspw. 10 Produktegruppen und 41 Produkten in Riehen, 31 Produktegruppen in Thun oder 70 Produkten in Baden ersichtlich.

Eine Anregung kann jedoch die Unterteilung des Geschäftsberichts der Gemeinde Riehen in einen Haupt- und einen Detailbericht bieten. Der Hauptbericht umfasst pro Produktegruppe nur 2 Seiten, wobei jeweils qualitativ Rechenschaft zur Produktegruppe bzw. den dazugehörenden Produktebereichen abgelegt wird und auf einer weiteren Seite ein Cockpit zu den wichtigsten Kostengrössen der Produktegruppe dargestellt ist. In der (vom Parlament als Jahresrechnung zu genehmigenden) Produktesummenrechnung werden die Gesamtkosten der zehn Produktegruppen ausgewiesen und mit der Planung und den Vorjahren verglichen. Es fällt zudem auf, dass die Berichterstattung unter NSB vergleichsweise durchwegs von der übergeordneten Zielebene bis auf die detaillierte Kennzahlenebene dargestellt ist. Dies hat den Vorteil, dass pro Dienststelle nachvollziehbar die Zusammenhänge und Entwicklungen zwischen übergeordneten Zielen einer Produktegruppe, Zielerreichung, Steue-

zungsvorgaben pro Produkt, Soll-Werten und Ist-Werten pro Produkt und Kennzahlen pro Produkt ersichtlich sind. Der daraus resultierende Nachteil ist jedoch die sehr umfangreiche Berichterstattung, mit der sich die Legislative auseinandersetzen muss. Die Zweiteilung der Vergleichsreihe verfolgt hier einen stärker stufenweisen Ansatz, indem die Parlamentsmitglieder durch den Hauptbericht einen Gesamtüberblick erhalten und bei Interesse im Detailbericht die vertieften Informationen zu den Produktgruppen und Produkten erhalten. In diesem Zusammenhang kann auch erwähnt werden, dass gemäss Interviewaussagen der qualitativen Berichterstattung mit konkreter Beurteilung des Zielerreichungsgrads auf aggregierter Produktgruppenebene eher zu wenig Gewicht beigemessen wird. Die Beurteilung der Erreichung übergeordneter Ziele verlangt erstens eine klare Beschreibung der Zielgrössen und zweitens eine vertikale Verdichtung der vielen Informationen aus Kennzahlen, Steuerungsvorgaben und Soll-Ist-Grössen. Hier besteht nach Ansicht der Evaluatoren noch ein Verbesserungsbedarf (vgl. auch Kapitel 4).

Da nicht explizit Auftrag der Evaluation, soll nur am Rande erwähnt werden, dass bislang noch kein integriertes Controlling-Konzept für die Steuerung der Stadtverwaltung Bern existiert. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass dies eine unverzichtbare Voraussetzung für ein in sich kohärentes und angemessenes Reporting auf allen Stufen des politisch-administrativen Systems darstellt.

Tabelle 4: Gemeindeübergreifender Vergleich beim Reporting.

	Übersicht	NSB	Thun	Baden	Riehen
Instrumente des Reportings		Jahresbericht Zwischenbericht	Jahresbericht Zwischenbericht	Geschäftsbericht Trimesterbericht	Geschäftsbericht Zwischenbericht
Zeitraum		Jahresbericht: Jährlich Zwischenbericht: in ausserordentlichen Fällen bei Bedarf	Jahresbericht: Jährlich Zwischenbericht: Einmal Jährlich	Geschäftsbericht: Jährlich Trimesterbericht: Dreimal Jährlich	Geschäftsbericht: Jährlich Zwischenbericht: Dreimal Jährlich
Kompetenzen		Jahresbericht: Legislative genehmigt den Jahresbericht nachdem er in den zuständigen Sachkommissionen und der BAK geprüft wurde. Exekutive legt den Jahresbericht vor. Zwischenbericht: Verwaltung rapportiert an die Exekutive.	Jahresbericht: Legislative genehmigt den Jahresbericht und die Rechnung.	Geschäftsbericht: Legislative genehmigt den Geschäftsbericht. Trimesterbericht: Verwaltung berichtet an die Exekutive, der dritte Trimesterbericht geht direkt in den Geschäftsbericht.	Geschäftsbericht: Die Legislative nimmt den Geschäftsbericht ab. Geschäftsbericht wird unterteilt in einen Hauptbericht und einen Detailbericht. Zwischenbericht: Verwaltung berichtet an die Exekutive, der dritte Trimesterbericht geht direkt in den Geschäftsbericht.

2.6.3 Vergleich der Politischen Steuerung

Die politische Steuerung in Bern, Thun, Baden und Riehen ist aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Kommissionen und der parlamentarischen Vorstossmöglichkeiten nicht detailliert vergleichbar (vgl. Tabelle 5). Wir finden aber ausser in Baden ein ähnliches System mit einer Oberaufsichtskommission, welche die Gesamtsicht der Geschäftsprüfung einnimmt, und Sachkommissionen, die einer Direktion oder bestimmten Aufgabenbereichen zugeordnet sind, welche vergleichbare Kompetenzen inne haben und für die Prüfung des Globalbudgets bzw. der Produktegruppenrechnung und der Leistungsaufträge zuständig sind. Ihnen obliegt im Besonderen die Prüfung der Ziele und der damit verbundene Leistungs- und Wirkungsnachweis.

Die parlamentarische Steuerung unter NSB unterscheidet sich insofern von anderen Modellen, als sie über keine expliziten Interventionsinstrumente in Zusammenhang mit der neuen Steuerungsform verfügt. Die direkte Interventionsmöglichkeit auf das Produktegruppenbudget bzw. die Einflussnahme auf die politische Planung im Zuständigkeitsbereich der Exekutive wird in anderen Reformprojekten über entsprechende Interventionsinstrumente geregelt. Unter NSB hat der Stadtrat nur im Rahmen der Budgetdebatte die Möglichkeit auf das Produktegruppenbudget bzw. darin enthaltene Ziele und Indikatoren Einfluss zu nehmen. Angesichts der jährlichen Debatten und gegenwärtigen Eingriffsdichte kann zwar einerseits davon ausgegangen werden, dass kaum häufigere Einflussnahmen resultieren würden. Andererseits erachten die Evaluatoren jedoch die konkrete Einflussnahme auf die Rahmenbedingungen der Globalbudgetierung aufgrund des vergrösserten Handlungsspielraums für die Verwaltung als notwendig. Hierzu sind in Tabelle 5 die beiden Beispiele des Direktauftrags der Badener Legislative sowie des parlamentarischen Austrags des Parlaments in Riehen dargestellt. Vergleichbare Ansätze lassen sich auch in anderen Reformmodellen finden, so bspw. in der Stadt Winterthur, welche für den gleichen Zweck jedoch zwei Interventionsinstrumente in Abhängigkeit des parlamentarischen Zuständigkeitsbereichs unterscheidet, nämlich eine Budget-Motion sowie ein Budget-Postulat. Diese Variante müsste aus Sicht der Evaluatoren vor dem Hintergrund der Einfachheit jedoch sehr genau geprüft werden müsste.

Zudem erfordert die Neueinführung der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung eine Prüfung der parlamentarischen Einflussnahme. Die

Möglichkeiten der Impulssetzung oder Korrektur an der exekutiven Planung durch Planungsvorstösse der Legislative in mittelfristiger Hinsicht unterstützt das Ziel der längerfristigen Planungs- und Steuerungsabsichten von NSB. Ein solcher Planungsbeschluss beauftragt die Regierung, im Rahmen der Planung bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze oder Kriterien zu beachten und Massnahmen zu berücksichtigen.⁴²

Im Kanton Solothurn z. B. kann die Legislative die Exekutive mittels Planungsbeschluss beauftragen, eine Staatsaufgabe in eine bestimmte Richtung zu entwickeln. Der Planungsbeschluss verpflichtet die Exekutive, den integrierten Aufgaben- und Finanzplan im Sinne der Vorgabe zu erstellen oder anzupassen. Der Planungsbeschluss geht dabei der Planung des Regierungsrates vor. Ein Planungsbeschluss zum integrierten Aufgaben- und Finanzplan kann in diesem Fall jederzeit von einer ständigen Kommission, einer Fraktion oder einer ausgewählten Anzahl Ratsmitgliedern beantragt werden.

Ein vergleichbares Interventionsinstrument zur Einflussnahme auf die politische Planung kennt z. B. auch die Stadt Schlieren. Das Parlament kann dort seine Wünsche mittels eines so genannten Planungsbeschlusses anbringen. Diese werden in einem separaten Anhang zum Mittelfristplan gesammelt. Sie sind für die Exekutive zwar nicht zwingend, doch unbegründet nicht verfolgte Planungsbeschlüsse entfalten ihre Wirkung spätestens in künftigen Planungsdebatten. In Schlieren sind die vorberatende Kommission und die Fraktionen zur Eingabe eines Planungsbeschlusses berechtigt. Alle Planungsbeschluss-Anträge sind von der vorberatenden Kommission zu behandeln. Mittels Anträgen an der Parlamentssitzung können diese noch abgeändert werden bevor darüber abgestimmt wird. Ist eine Mehrheit im Parlament für einen Planungsbeschluss-Antrag, dann wird dieser als Planungsbeschluss in den Anhang des Mittelfristplans aufgenommen. Die Exekutive hat vorgängig zur Parlamentssitzung Gelegenheit, zu den Anträgen Stellung nehmen zu können. Ein Vorteil der Planungsbeschlüsse ist, dass das Parlament die mittelfristige Planung direkt und rechtzeitig beeinflussen kann und nicht nachträglich mittels Postulat oder Motion agieren muss.⁴³

⁴² Vgl. Mastronardi, Ph./Stadler, P. *Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell*. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl, 104. Jg. 2003, Nr. 8.

⁴³ Vgl. Protokoll des Stadtrats von Schlieren vom 04.09.2006 und Krebs, Jürg: *Parlament redet ein Wörtchen mit*. In: Limmattaler Tagblatt vom 13.09.2006.

Tabelle 5: Gemeindeübergreifender Vergleich bei der politischen Steuerung.

	NSB	Thun	Baden	Riehen
Kommissionen (ausgewählte)	<p>Budget- und Aufsichts- kommission (Die BAK nimmt eine Gesamtbeurteilung des Produktgruppenbudgets vor und diskutiert den Finanz- und Investitionsplan. Sie beurteilt dabei insbesondere die finanzielle Tragbarkeit sowie die Auswirkungen auf den Gemeindefinanzhaushalt. Im Sinn einer Gesamtbeurteilung prüft sie den Jahresbericht des Gemeinderats und nimmt die weiteren Aufgaben im Rahmen der Ergebnisprüfung wahr, die ihr die Gemeindeordnung zuweist. Im Rahmen dieser Tätigkeiten berücksichtigt sie die Ergebnisse der Prüfung durch die Sachkommissionen und kann Anträge an den Stadtrat stellen.)</p>	<p>Budget- und Rechnungskommission (Die Aufgaben der BRK sind u.a. Prüfung des Voranschlags inkl. Globalbudget, Prüfung des Aufgaben- und Finanzplanes, Beratung der Legislaturziele, Prüfung von Jahresbericht und Rechnung).</p>	<p>Finanzkommission (Sie nimmt Stellung zum Voranschlag, zu den Gemeinderechnungen und den Rechenschafts- berichten. Die Finanzkommission prüft weiter die Produktbudgets und die Produktrechnungen und befasst sich mit weiteren ihr vom Parlament übertragenen Aufgaben).</p>	<p>Geschäftsprüfungs- kommission (Unterstützung des Einwohnerrats in der Oberaufsicht über die gesamte Gemeinde- verwaltung, prüft die Tätigkeit von Gemeinderat und Verwaltung im Allgemeinen und würdigt zuhanden des Einwohnerrats das Ergebnis der Rechnungsprüfung und den Geschäftsbericht.)</p>

	NSB	Thun	Baden	Riehen
Kommissionen (ausgewählte) (Forts.)	<p>Drei Sachkommissionen: Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU); Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün (PVS); Kommission für Soziales, Bildung und Kultur (SBK) (Die Sachkommissionen behandeln die Geschäfte der Ihnen zugeteilten Direktionen. Sie prüfen, soweit die ihnen zugewiesenen Direktionen oder Dienststellen betroffen sind, zuhanden des Stadtrats das Produktgruppen-Budget und den Jahresbericht und leiten das Ergebnis der Prüfung an die Budget- und Aufsichtskommission weiter. Des Weiteren diskutieren auch die Sachkommissionen den Finanz- und Investitionsplan und können Anträge an den Stadtrat stellen.)</p>	<p>Eine Sachkommission für jede Direktion (Die Sachkommissionen begutachten alle Sachgeschäfte des Stadtrates soweit sie nicht in die Zuständigkeit der Budget- und Rechnungskommission oder einer stadtträtlichen Spezialkommission fallen; insbesondere Legislativziele, Aufgaben- und Finanzplan, Kreditvorlagen, Reglemente, Voranschlag, Produktgruppenbudget inkl. Definition der übergeordneten Ziele der Produktgruppen, Rechnung, Jahresbericht. Sie prüfen die Erfüllung der Leistungsaufträge und ihrer Wirkungen.)</p>	<p>Strategiekommision (Das Parlament kann zu seiner Beratung und zur Entlastung der Finanzkommission aus seiner Mitte weitere Kommissionen bestellen. Eine davon ist die Strategie-kommission. Sie hat folgende Aufgaben: Mitwirkung bei: Erarbeitung des Entwicklungsplanes, Vorberatung der Legislatur- und der Jahresziele, Vorberatung des Legislaturberichtes und des Geschäftsberichtes, Vorberatung aller vom Parlament zu beschliessenden Erlasse, Vorberatung von Sachvorlagen mit hauptsächlich strategischem Inhalt (Konzepte, Leitbilder Berichte), Mitberichte zu Anträgen für Grundsatzbeschlüsse, Weitere vom Parlament übertragene Aufgaben). Mitwirkungskommissionen (Die Mitwirkungskommissionen sind temporäre Kommissionen und wirken bei der Erarbeitung der entsprechenden stadtträtlichen Berichte und Anträge an das Parlament mit.)</p>	<p>Sachkommissionen für verschiedene Politikbereiche (SAKO) (SAKO für Bildung, Soziales und Sport (BSS), SAKO für Gesundheit und Finanzfragen (GEF), SAKO für Kultur, Aussenbeziehungen und Dienste (KAD), SAKO für Siedlungsentwicklung, Verkehr, Versorgung und Umwelt (SVU) (Die SAKO's behandeln zu Handen des Parlaments alle Fragen aus den ihnen zugewiesenen Politikbereichen soweit diese in die Zuständigkeit des Parlamentes fallen. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere die Vorberatung der Leistungsaufträge, die Antragstellung betreffend Erlass und Änderung von Leistungsaufträgen, die Vorberatung der Verpflichtungskredite sowie die Wirkungskontrolle anhand der periodischen Leistungsberichte.)</p>

	NSB	Thun	Baden	Riehen
Parlamentarische Interventionsinstrumente	<p>Motion (Art. 59 GO)</p> <p>Postulat (Art. 60 GO)</p> <p>Parlamentarische Initiative (Art. 61 GO)</p> <p>Fragen an den Gemeinderat (Art. 62 GO)</p> <p>Möglichkeit die Kennzahlen, Steuerungsvorgaben und übergeordnete Ziele zu beeinflussen im Rahmen der Budgetdebatte.</p>	<p>Einreichung von Vorstössen (Art. 40 GesR SR)</p> <p>Fragestunde (Art. 43 GesR SR)</p> <p>Persönliche Erklärung (Art. 44 GesR SR)</p> <p>Fraktionserklärung (Art. 45 GesR SR)</p> <p>Interpellation (Art. 46 GesR SR)</p> <p>Postulat (Art. 47 GesR SR)</p> <p>Parlamentarische Erklärung (Art. 48 GesR SR)</p> <p>Motion (Art. 49 GesR SR)</p> <p>Parlamentarische Initiative (Art. 50 GesR SR)</p>	<p>Anfrage (§ 43 Geschäftsreglement Einwohnerrat)</p> <p>Motion (§ 44)</p> <p>Postulat (§ 45)</p> <p>Direktauftrag (§ 46)</p> <p>Grundsatzbeschluss (§ 46)</p>	<p>Motion (§ 36 GO)</p> <p>Anzug⁴⁴ (§ 37 GO)</p> <p>Parlamentarischer Auftrag (§ 38 GO)</p> <p>Interpellation (§ 39 GO)</p> <p>Kleine Anfrage (§ 40 GO)</p> <p>Resolution (§ 41 GO)</p>

⁴⁴ Mit einem Anzug wird der Gemeinderat (Exekutive) verpflichtet zu prüfen, ob dem Einwohnerrat (Legislative) eine Vorlage zu einem in dessen Zuständigkeit fallenden Geschäft zu unterbreiten oder ob eine Massnahme im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats zu treffen sei.

Bsp. Geschäfts-
reglement
Einwohnerat
Baden

§ 46 Direktauftrag

1 Jedes Mitglied des Einwohnerrates kann mit einem Direktauftrag Antrag stellen auf Änderung von Einzelheiten der vom Einwohnerrat beschlossenen Produktbudgets.

2 Direktaufträge sind mit Hinweis auf allfällige finanzielle Konsequenzen dem Präsidenten des Einwohnerrats unter gleichzeitiger Kopiegabe an den Stadtrat mindestens 6 Wochen vor der Einwohnerratssitzung einzureichen.

3 Der Stadtrat unterbreitet dem Einwohnerat an dessen nächster Sitzung schriftlich Bericht und Antrag.

4 Direktaufträge können vom Einwohnerat abgeändert werden. Die Beschlussfassung des Einwohnerrats bezieht sich auch auf die mit dem Direktauftrag verbundenen finanziellen Konsequenzen.

§ 47 Grundsatzbeschluss

1 Mit Grundsatzbeschlüssen werden verbindliche Vorgaben für die Ausarbeitung von Planungen und Zielen festgelegt.

2 Mindestens zehn Mitglieder des Einwohnerrats, eine ständige oder eine nicht ständige Kommission des Einwohnerrats oder der Stadtrat können einen Antrag für einen Grundsatzbeschluss einbringen.

3 Anträge für Grundsatzbeschlüsse sind dem Präsidenten des Einwohnerrats unter Kopiegabe an die Strategiekommission und an den Stadtrat rechtzeitig einzureichen, damit der Stadtrat dem Einwohnerat schriftlich Bericht und Antrag zum Grundsatzbeschluss unterbreiten kann.

Bsp. Geschäfts-
ordnung
Einwohnerat
Riehen

§ 38 Parlamentarischer Auftrag

1 Mit einem Parlamentarischen Auftrag nimmt der Einwohnerat im Rahmen seiner Zuständigkeiten Einfluss auf die beabsichtigte Wirkung und die wirkungsorientierte Aufgabenerfüllung, namentlich auf den Politikplan, die Leistungsaufträge, die Globalkredite sowie auf Menge und Qualität der Leistungen.

2 Der Parlamentarische Auftrag verpflichtet den Gemeinderat, entweder dem Einwohnerat eine Vorlage zu einem Geschäft in dessen Zuständigkeitsbereich zu unterbreiten oder zu prüfen, ob er eine Massnahme in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich treffen will.

3 Ein Parlamentarischer Auftrag ist durch wenigstens ein Mitglied des Einwohnerrats oder durch eine Kommission mindestens 20 Tage vor der Sitzung schriftlich und unterzeichnet einzureichen. Er wird mit den Sitzungsunterlagen verschickt.

4 Der Einwohnerat entscheidet in der nächsten Sitzung über die Überweisung. Er kann den Parlamentarischen Auftrag abändern und, falls nicht bereits der eingereichte Auftrag eine Frist enthält, dem Gemeinderat eine angemessene Frist zur Erledigung setzen. Der Gemeinderat kann zum Auftrag Stellung nehmen und Anträge stellen.

5 Der Gemeinderat unterbreitet dem Einwohnerat innert der gesetzten Frist je nach Inhalt des Parlamentarischen Auftrags die verlangte Vorlage oder einen Bericht über das Ergebnis seiner Prüfung, in dem er gegebenenfalls auch darlegt, aus welchen Gründen er dem im Auftrag enthaltenen Begehren nicht folgen will. Die Frist für die Erfüllung des Auftrags kann aufgrund eines Zwischenberichts verlängert werden.

6 Der Parlamentarische Auftrag gilt als erledigt, wenn der Gemeinderat dem Einwohnerat die Vorlage unterbreitet oder über das Ergebnis seiner Prüfung berichtet. Der Einwohnerat entscheidet, ob er den Auftrag abschreiben oder stehen lassen will.

2.7 Zusammenfassung und Würdigung

Bern, Thun, Baden und Riehen unterscheiden sich zwar in ihrer Grösse, Lage und sozioökonomischer Struktur sowie durch eine Reihe von anderen Merkmalen, können im Rahmen ihrer WOV-Steuerungsmodelle verglichen werden. Eine komparative Analyse der Steuerung ist jedoch immer nur beschränkt aussagekräftig und verallgemeinernde Aussagen, weisen primär einen tendenziellen Charakter auf bzw. dienen der Hinterfragung des eigenen Steuerungsmodells. Sie bietet Anhaltspunkte, wo sich die NSB der Stadt Bern in der Reflektion mit anderen Gemeinden befindet und wo Unterschiede bestehen.

In der Aufgleisung sowie Durchführung des Projekts zeigen sich die ersten Unterscheidungsmerkmale. Gemeinsam war den vier Gemeinden in etwa der Beginn der Reformbemühungen. Bern startete 1994 und hatte damit einen leichten Vorsprung gegenüber Baden und Thun (1996). In Riehen begann man letztendlich erst im Jahr 2001 mit der Reform, allerdings hatte man sich dort auch schon in den 1990er Jahren mit Verwaltungsreformen beschäftigt, die damals jedoch an internen Widerständen gescheitert sind. Alle vier Projekte können jedoch zu den ausgereifteren WOV-Projekten mit einem gewissen «Pioniercharakter» auf der Gemeindeebene der Schweiz gezählt werden.

Grosse Unterschiede gab es auch in der Projektleitung bzw. in der Frage, in welchem Masse gemeindeexterne Personen und Organisationen am Projekt beteiligt werden. Alle vier Gemeinden hatten externe Berater hinzugezogen, aber deren Involviertheit und Tätigkeiten waren sehr unterschiedlich. So hatten sie in Bern und Riehen eher beratende Funktion. Am stärksten war der externe Einfluss in Thun, wo externe Berater die Produkte definierten und das Produktegruppenbudget ausgestalteten.

Die Kosten der Verwaltungsreform sind aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Gemeinden nur schwer zu vergleichen und Bern hat, da es die mit Abstand grösste der verglichenen Gemeinden ist, die höchsten Kosten vorzuweisen. Gleichzeitig sind die intern anfallenden Kosten, durch die Arbeitszeiten der an den Projekten beteiligten Gemeindeangestellten nur sehr schwer zu beziffern, da diese selten systematisch und durchgehend erfasst wurden. Die Projektdauer war, ausser in Riehen,

das mit zweieinhalb Jahren sehr schnell war, bei allen Gemeinden ungefähr gleich lange, so dass Bern hier nicht aus dem Rahmen fällt.

Die Steuerung der Gemeinden wird, nicht überraschend, auf sehr unterschiedliche Weisen gewährleistet. Trotz allem lassen sich aber auch viele übereinstimmende Strukturmerkmale finden.

In der Leistungs- und Finanzsteuerung bedienen sich die Städte Instrumenten, die sich sowohl in der Anzahl unterscheiden, wie auch in der Steuerungsebene, dem Konkretisierungsgrad und der Vorgabe von Indikatoren und Zielen. In Bern sind der Legislaturplan, der alle vier Jahre rollende IAFP und das Produktegruppenbudget die zentralen Leistungs- und Finanzsteuerungsinstrumente. Thun hat neben den ebenfalls vorhandenen Legislaturzielen und dem Aufgaben- und Finanzplan durch den Richtplan ein weiteres Instrument der Leistungs- und Finanzsteuerung, das die Entwicklung der Stadt in den nächsten 15 Jahren aufzeigen soll. Ein ähnlich langfristiges Leistungs- und Finanzsteuerungsinstrument liegt mit dem Planungsleitbild von Baden vor. Dieses ist auf zwölf Jahre angelegt und bildet die Grundlage für die vierjährigen Legislaturziele die jährlich durch die Jahresziele der Exekutiven umgesetzt werden. Ebenfalls ist in Baden ein Finanz- und Investitionsplan vorgesehen, der eine vierjährige Laufzeit hat. Eine langfristige Laufzeit hat das Leitbild der Stadt Riehen das die wichtigsten kommunalen Aufgaben der nächsten 15 Jahre darlegt. Es bildet die Grundlage für den Richtplan. Der Politikplan hat eine Laufzeit von vier Jahren und besteht aus der Aufgaben- und Finanzplanung.

Insgesamt zeigt sich, dass unterschiedliche Steuerungsaufgaben in unterschiedlichen Gefässen zusammengefasst sind. Die Langfristigkeit der Leistungs- und Finanzsteuerung ist in den Vergleichsgemeinden durch Leitbilder, Richtplan und Planungsleitbild höher als in Bern, wo die Legislaturrichtlinien als langfristiges Mittel lediglich den Zeitraum von vier Jahren abdecken. Des Weiteren gibt es noch klare Unterschiede in den Zustimmungskompetenzen der einzelnen Leistungs- und Finanzsteuerungsinstrumente. Bei der Stadt Bern liegt diese klar bei der Regierung. In Thun dagegen werden die Legislaturziele von der Legislative genehmigt und in Baden ist beim Planungsleitbild, dem IAFP und den Legislaturzielen wiederum die Zustimmung der Regierung nötig.

Das Reporting findet in der Regel auf der Ebene der Jahresberichte statt und wird durch Zwischenberichte ergänzt. Im Jahresbericht sind dabei immer eine Produkterechnung und ein Geschäftsbericht enthalten. Unterscheidungen finden sich lediglich in der Aufmachung, Strukturierung bzw. der Zusammenfassung des Reportings. So gibt es in Baden keinen Jahresbericht, sondern eine Produkterechnung und eine Rechnung, in der die Zielerreichung überprüft wird. Zudem verfügt Baden auch über Trimesterberichte. In den anderen Vergleichsstädten erarbeitet man lediglich Halbjahresberichte neben dem Jahresbericht.

Vor dem Hintergrund im Rahmen der WOV-Reformen initiiertes Parlamentsreformen finden sich vergleichbare Kommissionsstrukturen in den verglichenen Gemeinden. Die geringste Anzahl von Kommissionen kann Baden vorweisen. Im Gegenzug dazu hat Riehen sieben feste Kommissionen. Bern liegt mit vier ständigen Kommissionen damit im Mittelfeld. Ebenso unterscheiden sich die möglichen Vorstösse. Dabei wird deutlich, dass unter NSB die Einflussnahme des Parlaments auf den IAFP zur gezielten Planungsinitiierung oder -korrektur fehlt.

Insgesamt lassen sich die Aussagen aus dem Gemeindevergleich sowie eine erste Bewertung der Aspekte Leistungs- und Finanzsteuerung, Reporting, und parlamentarische Interventionsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der analysierten Aspekte folgendermassen zusammenfassen:

- Koordination der langfristigen Planung

Eine explizit langfristige (10-15 Jahre) Ausrichtung der exekutiven Planungsinstrumente ist in Bern nicht systematisch vorhanden. Die Notwendigkeit entsprechender Leitbilder o. ä. sollte geprüft werden. Aus Sicht der Evaluatoren ist eine flächendeckende Einführung eines entsprechenden Instrumentes nicht zwingend. Vielmehr müssen aber Überlegungen angestellt werden, ob bereits unterschiedliche Ansätze auf der langfristig strategischen Ebene in den Direktionen und Dienststellen vereinheitlicht und auf die NSB-Steuerungselemente (insbesondere Legislaturziele und IAFP) abgestimmt werden sollen oder ob der existierende Handlungsspielraum auf Direktionsebene belassen wird.

- Parlamentarische Einflussnahme auf die politische Planung

Die Kenntnisnahme des IAFP durch die Legislative ist beizubehalten.⁴⁵ Anstelle der verstärkten Einbeziehung der Legislative in die politische Planung als Verantwortungsbereich der Regierung durch die parlamentarische Genehmigung des IAFP wird hier aber vorgeschlagen, die Einführung eines parlamentarischen Interventionsinstrumentes zur Beeinflussung der Leistungsseite, entweder im Rahmen des Produktgruppenbudgets oder des IAFP zu prüfen (vgl. Erläuterungen zur Tabelle 5). Dadurch soll die Legislative vor dem Hintergrund einer verstärkten Verknüpfung der Finanz- und Aufgabenperspektive die Möglichkeit erhalten, gezielte Impulse in der politischen Planung setzen zu können.

- Leistungsaufträge im Produktgruppenbudget

Die Integration der Leistungsaufträge in das Produktgruppenbudget ist so beizubehalten und entspricht einer Vielzahl anderer Reformmodelle.⁴⁶ Dennoch ist es aus Sicht der Evaluatoren notwendig, darauf hinzuweisen, dass eigentlich ein Globalbudget immer mit einem Leistungsauftrag verknüpft sein muss. Der zusätzlich gewährte Handlungsspielraum wird so an Rahmenbedingungen und Ziele geknüpft, worüber in der Rechenschaftsablage berichtet werden muss. Die Erarbeitung von Leistungsaufträgen stellt zudem ein wesentliches Instrument des strategischen Planungsprozesses dar. Mit den notwendigen Verbesserungen des Produktgruppenbudgets – neben den rechtlichen Grundlagen der Verwaltungstätigkeit in der Finanz- und Aufgabenplanung – kann der Leistungsauftrag implizit als ein Bestandteil des Produktgruppenbudgets erteilt werden.

- Prüfung mehrjähriger und differenzierter Globalkredite

Die jährlich ausgerichtete Globalbudgetierung entspricht der weit verbreiteten Steuerungsdichte im finanziellen Bereich. In Anlehnung an den vergleichsweise innovativen Ansatz der Gemeinde Riehen sowie in Abstimmung mit kantonalen Vorgaben lohnt es sich zu prüfen, ob eine Lockerung des Jährlichkeitsprinzips in ausgewählten Produktgruppen infrage kommt. Dadurch könnten einerseits Erfahrungen mit der

⁴⁵ Vgl. dazu auch Mastronardi et al. 2000.

⁴⁶ Vgl. dazu auch Ritz 2005.

mehrfährigen Budgetierung gesammelt werden, die Dienststellen erhielten im Rahmen des IAFP bzw. der Mehrjahresplanung mehr Handlungsspielraum und das Parlament könnte sich gezielt entlasten. Die Einbettung in und Abstimmung mit dem bestehenden Steuerungssystem müsste gezielt erörtert werden.

Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob die differenzierte Behandlung von Globalkrediten zu einer gezielteren «strategischen» Steuerung durch die Legislative sowie einer Entlastung auf parlamentarischer Ebene führen könnte. Die Festlegung der Steuerungstiefe zu Beginn jeder Legislatur im Rahmen einer so genannten «Zinnenstruktur» ermöglicht, dass ausgewählte, politisch sensible oder auch mit unbefriedigenden Ergebnissen aufgefallene Dienststellen auf tieferer bzw. Produktegruppenebene gesteuert werden können.

- Stärkung der Wirkungsorientierung im Produktegruppenbudget

Die Einflussnahme der Legislative auf Produkteebene durch Festlegung von Steuerungsgrößen, Vorgaben und Kennzahlen im NSB-Modell ist aus Sicht der Evaluatoren zu operativ ausgestaltet. Denn das Produktegruppenbudget unterscheidet nicht wie z. B. in Thun zwischen einer höher und einer tiefer angesiedelten Ziel- und Indikatorenebene. Übergeordnete Ziele, Steuerungsvorgaben, etc. im Produktegruppenbudget sind nicht konsequent auf der Produktegruppenebene angesetzt, sondern resultieren vielfach aus Angaben auf der Produkteebene. Dadurch kann der beabsichtigten Wirkungsorientierung zu wenig Rechnung getragen werden. Es wird deshalb die konsequente Unterscheidung zwischen Leistungs- und Wirkungszielen sowie dazugehörigen Indikatoren und Vorgaben angeregt (vgl. auch Kapitel 4).

- Aggregierte Übersicht der Jahresergebnisse

Das Reporting unter NSB erfolgt durch die umfangreiche Berichterstattung innerhalb des Jahresberichts. Die Evaluation regt an, einerseits die angemessene Aufbereitung des Jahresberichts für die parlamentarischen Entscheidungsträger zu prüfen, um der Legislative möglichst einfach und rasch einen Überblick über die relevanten Ergebnisse und Beurteilung des Zielerreichungsgrads auf Produktegruppenebene zu ermöglichen. Andererseits stellt sich die Frage inwieweit eine horizontale Verdichtung und systematisch vergleichbare Beurteilung der über-

geordneten (Wirkungs-)Ziele pro Produktegruppe, allenfalls sogar Dienststelle vorgenommen werden kann. Eine Möglichkeit bestünde z.B. in der jährlichen oder mehrjährigen Gesamtberichterstattung in Form eines Leistungs- und Wirkungsberichts, welcher pro Dienststelle und nur auf Produktegruppenebene eine Bilanz über den Zielerreichungsgrad der Produktegruppen Rechenschaft ablegen würde.

- Controlling-Konzept

Da nicht explizit Auftrag der Evaluation soll nur am Rande erwähnt werden, dass bislang noch kein integriertes Controlling-Konzept für die Steuerung der Stadtverwaltung Bern existiert. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass dies eine unverzichtbare Voraussetzung für ein in sich kohärentes und angemessenes Reporting auf allen Stufen des politisch-administrativen Systems darstellt.

- Parlamentarische Einflussnahme auf Kennzahlen

In Bezug auf die parlamentarischen Interventionsmöglichkeiten wird festgehalten, dass die Einflussmöglichkeiten der Legislative auf das Produktegruppenbudget verhältnismässig gross sind. In Abstimmung mit der Prüfung eines parlamentarischen Interventionsinstrumentes wie oben erläutert, wird angeregt zu überprüfen, ob die Festlegung von Steuerungsvorgaben, Soll-Werten und Kennzahlen wirklich in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments i. S. der regelmässigen Festlegung gehört. Die Korrektur oder Neuausrichtung der Steuerungsvorgaben etc. ist dann angemessen, wenn es sich um Indikatoren zur Veränderung der übergeordneten Ziele handelt. Zielveränderungen müssten dann in Beziehung zu finanziellen Folgen gesetzt werden, bevor das Budget definitiv erstellt wird oder entsprechende Konsequenzen für die Folgeperiode entfalten. Hierbei wird empfohlen, die parlamentarische Einflussnahme auf die Ebene der Produktegruppen sowie auf hierfür aussagekräftige Wirkungsziele und Indikatoren zu fokussieren. Eine verdichtete, qualitative Form der Rechenschaftsablage auf der Produktegruppenebene könnte hierfür förderlich sein (vgl. Empfehlung weiter vorne).

3 Bewertung von NSB durch die Politik und Verwaltung

3.1 Einleitung

Zwölf Jahre nach Beginn der Pilotprojekte und drei Jahre nach der flächendeckenden Einführung von NSB gilt es für die Stadt Bern mit dieser Evaluation ein Fazit über ihre Verwaltungsreform zu ziehen. Der gesamte NSB-Prozess kann jedoch noch nicht als endgültig abgeschlossen bezeichnet werden. Die Stadt Bern befindet sich noch immer inmitten eines längerfristigen institutionellen Wandels, der seine Zeit braucht. Es versteht sich daher von selbst, dass noch nicht alle Instrumente ihre volle Funktionstüchtigkeit erreicht haben können und dass an der einen oder anderen Stelle noch nachgebessert werden muss. Dazu kommt, dass der Umgang mit den neuen Instrumenten auch Übung benötigt und dass sich die Beteiligten immer noch an die veränderten Prozesse gewöhnen müssen. Entsprechend hat auch der Versuch eine Bilanz zu ziehen, vorläufigen Charakter. Dennoch macht eine Evaluation zum jetzigen Zeitpunkt Sinn. Sie zeigt nicht nur auf wie gut bis anhin gearbeitet wurde, sondern macht auch deutlich, wie stark oder schwach die Unterstützung für NSB ist und in welchen Bereichen zukünftig mit Problemen zu rechnen ist. Die Ergebnisse der Evaluation sind somit nicht abschliessender Natur, sondern dienen der Weiterentwicklung und Verbesserung des Reformprojektes.

3.2 Gesamtbeurteilung des Projektes

Im Rahmen der Evaluation haben wir die Mitglieder des Stadtrates, die Mitglieder des Gemeinderates sowie Mitarbeitende der Verwaltung zu verschiedenen NSB-Themen befragt. Die gewonnenen Erkenntnisse werden im Folgenden dargestellt und erläutert. Die Angaben basieren auf zwei Online-Befragungen (Stadtrat und Verwaltung⁴⁷) sowie auf per-

⁴⁷ Für die Befragung des Verwaltungskaders wurden Kader 1 und Kader 2 Mitarbeitende sowie Produktgruppen- und Produkteverantwortliche (wobei diese Gruppe meist ebenfalls Kader 1 und Kader 2 Mitarbeitende waren) befragt, Aussagen zur Verwaltung beziehen sich damit auf diese Personengruppe und gelten nicht zwangsläufig für die Gesamtverwaltung.

sönlichen Gesprächen (Gemeinderat, Mitglieder des Stadtrates und Exponenten der Verwaltung) (vgl. auch Abschnitt 1.3).

Zuerst wird nachfolgend eine Gesamtbeurteilung von NSB vorgenommen. In einem nächsten Schritt wird dann differenzierter auf spezielle für die Verwaltungsreform relevante Fragen eingegangen.

3.2.1 Grundsätzliche Einschätzung durch das Parlament

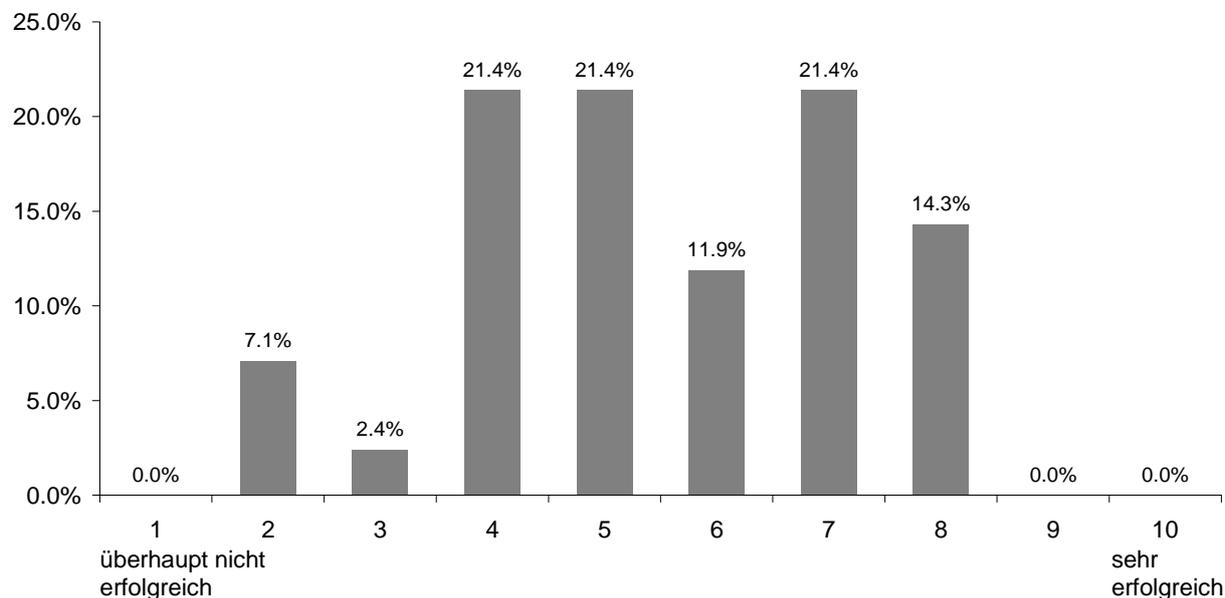
Die stadträtliche Gesamtbeurteilung von NSB zum Zeitpunkt der Erhebung kann insgesamt als eher positiv bewertet werden. Die Begeisterung hält sich allerdings im Rahmen. Zuerst werden die Ergebnisse der Onlinebefragung und dann die Erkenntnisse aus den persönlichen Gesprächen dargestellt.

Befragung des Stadtrates

Bei der Onlinebefragung wurden zwei Themen angesprochen, die eine übergreifende Bewertung von NSB erlauben. Zum einen wurde nach der Gesamtbilanz des Projektes NSB gefragt und zum anderen, inwieweit die Befragten gerne zur alten Organisationsform zurückkehren möchten. Das sich daraus ergebende Bild zeigt, dass es für den Stadtrat kein Zurück zu alten Strukturen mehr gibt, dass aber gleichzeitig eine realistisch kritische Einschätzung des Gesamtprojektes vorherrscht.

Die *Gesamtbeurteilung* wurde auf einer Skala von 1 bis 10 (1 = überhaupt nicht erfolgreich; 10 = sehr erfolgreich) gemessen. Der Mittelwert der Antwortenden liegt mit 5.5 genau in der Mitte. Rund 48 Prozent der Antwortenden tendieren Richtung «sehr erfolgreich» (Werte 6 bis 8), rund 52 Prozent in Richtung «eher nicht erfolgreich» (Werte 2 bis 5) (vgl. Abbildung 3). Dass der Mittelwert trotz des etwas grösseren Anteils der eher negativ eingestellten Parlamentarierinnen und Parlamentarier dennoch genau in der Mitte liegt, hängt mit den etwas stärker ausgeprägten positiven Einschätzungen (näher beim Extremwert) der grundsätzlich positiv eingestellten Parlamentarierinnen und Parlamentarier zusammen. Dass dieses Ergebnis für die Reformbefürworter auch etwas zu denken geben sollte, wird deutlich wenn man es mit der Evaluation anderer New Public Management Reformen vergleicht. In einer KPM-Studie für die Basler Gemeinde Riehen wurde für die Legislative bei derselben Frage ein deutlich höherer Durchschnittswert von 6.8 ermittelt.

Abbildung 3: Gesamtbilanz des Projektes NSB auf einer Skala von 1 bis 10. Antworten Stadtrat.



Fallzahl: Stadtrat: N = 42.

Eine detailliertere Analyse zeigt, dass die persönliche Wichtigkeit des NSB Projektes mit der Bewertung des Erfolges zusammenhängt. Mit Hilfe einer Regressionsanalyse wird deutlich, dass es einen negativen signifikanten Zusammenhang zwischen der Einschätzung des Reformerfolgs und der persönlichen Wichtigkeit der Reform gibt: Je höher die persönliche Wichtigkeit von NSB, desto schlechter die Einschätzung des Reformerfolgs. Hier zeichnet sich ein Muster ab, das in der weiteren Analyse immer wieder auftaucht. Viele Beteiligten gingen mit sehr großen Hoffnungen und Erwartungen in das NSB-Projekt. Früher oder später wurde erkannt, dass die NSB-Realität anders aussieht, was zum Teil zu Frustration und stark kritischer Einstellung gegenüber NSB führte.

Da die verschiedenen Fraktionen bei der Einführung von NSB keine einheitlichen Positionen vertreten haben, haben wir die Erfolgseinschätzung auch auf Grundlage der Fraktionszugehörigkeit untersucht (vgl. Tabelle 6). Die Fraktionszugehörigkeit hat einen moderaten Einfluss auf die Einschätzung des NSB-Erfolgs. Die Mittelwerte der Fraktionen zeigen, dass die Fraktion GFL/EVP gefolgt von FDP/Jungreisinnige den Erfolg der NSB-Reform als positiver einschätzen als die SP. Am kritischsten zeigen sich die Antwortenden der Fraktion Grünes Bündnis/Junge Alternative

und die SVP, wobei bei letzterer die Meinungen deutlicher auseinander fallen. Offenbar haben die Erfahrungen der letzten Jahre die Bedenken bei den Skeptikern zum Zeitpunkt der Einführung nicht aus der Welt zu schaffen vermögen. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die geringe Fallzahl in den einzelnen Kategorien die Validität der Aussagen sehr stark begrenzt. Zudem wurden in den Interviews auch aus dem Lager der NSB gegenüber kritisch eingestellten Fraktionen Stimmen laut, die das Projekt doch insgesamt als eine Verbesserung gegenüber früher betrachteten.

Tabelle 6: NSB-Projekt Gesamtbeurteilung des Stadtrates nach Fraktionszugehörigkeit.

Fraktion	Mittelwert	N	Standardabweichung
Sozialdemokratische Partei/JUSO und Gewerkschaften	5.9	15	1.60
Freisinnige Partei/Jungfreisinnige	6.2	6	1.47
Grüne Freie Liste/Evangelische Volkspartei	6.4	7	1.71
Grünes Bündnis/Junge Alternative	3.4	5	0.89
Schweizerische Volkspartei/Junge SVP	4.3	4	2.06
Fraktionslose (ARP, CVP, EDU, GPB-DA, PdA, SD)	4.8	3	0.57

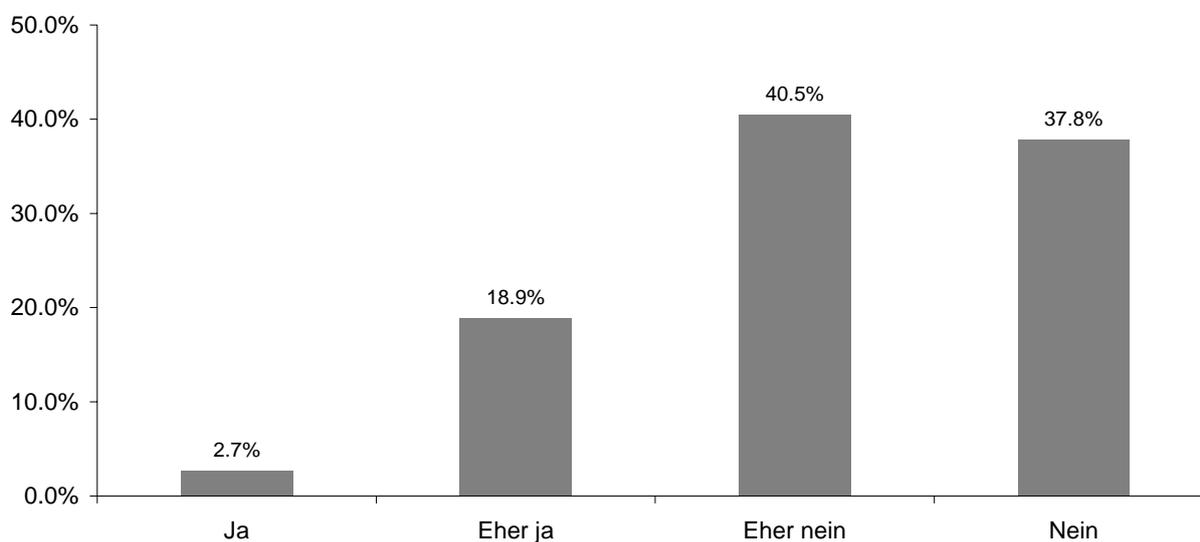
Bemerkung: 1 = überhaupt nicht erfolgreich; 10 = sehr erfolgreich.

Eine Analyse nach weiteren unterschiedlichen Subgruppen wie die Anzahl der Jahre im Stadtrat, der Kenntnisse des Projektes, der Beteiligung an NSB oder dem Geschlecht zeigt keine nennenswerten Unterschiede.

Während die Beurteilung der Gesamtbilanz der Reform moderat ausfällt, lassen die Antwortenden des Stadtrates auf die Frage, ob sie *zur alten Organisationsform zurück möchten*, vermuten, dass die Gesamtbilanz letztlich doch eher positiv ist. Knapp unter 80% der Antwortenden sagen zu einer Rückkehr zur alten Organisationsform «Nein» oder zumindest «Eher nein» (vgl. Abbildung 4). Dabei sind insbesondere Antwortende, die das NSB-Projekt gut oder eher gut kennen dieser Meinung.

Einen gewissen Einfluss auf die Beantwortung der Frage nach der Rückkehr zur alten Organisationsform hat wiederum die Fraktionszugehörigkeit. Die Fraktion Grünes Bündnis/Junge Alternative möchte wieder zum alten System zurückkehren, während die anderen Fraktionen eine Rückkehr ablehnen.

Abbildung 4: Präferenz zur Rückkehr in die alte Organisationsform. Antworten Stadtrat.



Fallzahl: Stadtrat: N = 37.

Im Rahmen der Umfrage wurden die Mitglieder des Stadtrates um Kommentare zu den aus ihrer Sicht wichtigsten *positiven und negativen Auswirkungen* des NSB Projekts gebeten:

Besonders positiv hervorgehoben wurde die grössere Transparenz des Verwaltungshandelns und der Finanzen. Ein stärkerer Einfluss und bessere Steuerungsmöglichkeiten für das Parlament sind weitere Elemente, die genannt wurden. Als Folge hat die Verwaltung mehr Entscheidungsfreiheit und mehr Flexibilität, woraus wiederum Effizienzgewinne erwachsen. Ein weiterer Punkt, der von Antwortenden als positiv betrachtet wurde, ist die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Stadtrat. Vor allem das Delegationssystem wurde als Grund genannt, warum der Stadtrat mehr Verständnis für das Verwaltungshandeln entwickelte.

Als negative Auswirkung des Projekts NSB sticht aus Sicht des Stadtrates insbesondere die hohe Arbeitsbelastung durch das neue System hervor. Diese wird vor allem durch eine grosse Papierflut, wenig Zeit um komplexe Themen zu bearbeiten und eine noch grössere Arbeitsbelastung durch die Umstellung auf das neue Verwaltungssystem verursacht. Dies alles hat nach Meinung einiger Antwortenden auch Auswirkungen

auf die Steuerungsfähigkeit des Parlaments und die Verwaltungskontrolle. Die Verwaltung gewinnt durch das neue System an Macht, weil sie über Spezialwissen verfügt und somit ihr Handeln meist überzeugend begründen kann. Der Stadtrat hat dagegen aufgrund geringer Zeitressourcen und fehlendem Fachwissen keine Möglichkeit, die Angaben der Verwaltung ausreichend und fundiert zu bewerten. Ein weiteres Thema das in der Befragung genannt wurde, ist das zeitliche Problem bei der Verabschiedung des Jahresberichtes und des Produktgruppenbudgets. Der Zeitrahmen für die Bearbeitung dieser Prozesse ist nach Ansicht des Stadtrates für eine seriöse Auseinandersetzung mit einer solch komplexen Materie zu knapp.

Ziele und Zielerreichung

Um den Effekt der Reform zu erfassen, wurden in der Onlinebefragung auch die *Ziele und deren Erreichung* erhoben. 21 unterschiedliche NPM-Ziele wurden den Befragten vorgelegt und dazu die folgende Frage gestellt: «Welche Ziele standen bei den NSB-Initiatoren Ihrer Meinung nach zu Beginn des Reformprozesses im Zentrum und inwieweit wurden diese erreicht?». Die Befragten konnten auf einer Fünferskala (5 = Trifft voll und ganz zu; 1 = Trifft überhaupt nicht zu) angeben, inwieweit das jeweilige Thema im Zentrum der Reformbemühungen stand und inwieweit das Ziel erreicht wurde.

Um die relative Bedeutung der Ziele zu messen, wurden die Durchschnittswerte der Nennungen für die jeweiligen Ziele errechnet und rangiert (vgl. Tabelle 7). Je grösser der ermittelte Wert, desto wichtiger war zu Beginn der Reform das Ziel.

Im Stadtrat werden die Ziele der Verwaltungsreform sehr unterschiedlich bewertet. Der Verbesserung der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten (4.55), verstärkte Leistungs- und Wirkungsorientierung (4.47) und Steigerung der Kostentransparenz (4.40) ordneten die Antwortenden als Ziel am meisten Gewicht zu. Als die drei unwichtigsten Ziele werden die verstärkten Auslagerungen von städtischen Aufgaben (2.54), mehr Einfluss der Verwaltung (2.76) und mehr Wettbewerb bei der Aufgabenerfüllung (2.89) gesehen.

Entsprechend dieser Gewichtung finden sich Themen, die als wichtiges Ziel gesehen werden häufig auch bei der Zielerreichung in den vorderen

Rängen (vgl. Tabelle 7). Die Steigerung der Kostentransparenz (3.29) ist nach Meinung der Antwortenden des Stadtrates am ehesten erreicht. Ebenfalls gute Noten bekommen die Erhöhung des Handlungsspielraumes der Verwaltung (3.28) und die Verbesserung des Kostenbewusstseins der Verwaltung (2.94). Am seltensten erreicht sind nach Meinung der Stadträte eine Zunahme des Wettbewerbs bei der Aufgabenerfüllung (1.94), die Entlastung des Stadtrates von operativen Aufgaben (2.17) sowie die Verringerung der Verwaltungskosten (2.17).

Vergleicht man den Grad inwieweit ein Thema als Ziel des Reformprozesses gesehen wurde mit der Erreichung des jeweiligen Ziels, wird deutlich, dass die Antwortenden die Zielerreichung immer schlechter einschätzen als das Reformziel an sich (vgl. Tabelle 7). Die Verbesserung der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten durch das Parlament zeigt mit -1.87 die höchste Differenz, gefolgt von der Entlastung des Stadtrates von operativen Aufgaben (-1.69) und der Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit (-1.66). Die geringsten Differenzen zeigen sich wiederum bei der Frage der verstärkten Auslagerungen (-0.09), dem verstärkten Einfluss der Verwaltung (-0.16) und der Verbesserung der Zusammenarbeit von Dienststellen der eigenen Direktion (-0.57). Bei diesem Vergleich muss jedoch beachtet werden, dass die Bedeutung die bestimmten Themen zugeordnet wird, einen Einfluss auf die Differenz zwischen dem Ziel vor der Reform und der Zielerreichung aufweisen kann. Bei Themen mit einer geringen Bedeutung kann man erwarten, dass die Differenz zwischen der Bedeutung des Ziels für die Reform und Einschätzung der Erreichung geringer ausfällt als bei Themen mit hoher Bedeutung. Statistische Tests bestätigen diese Annahme.⁴⁸

⁴⁸ Hierzu wurden der Zusammenhang zwischen der Bedeutung des Ziels zu Beginn der Reform und die Differenz zwischen der Bedeutung und der Zielerreichung im Rahmen einer Regressionsanalyse überprüft.

Tabelle 7: Ziele der NSB-Initiatoren zu Beginn des Reformprozesses und ihr Erreichungsgrad. Antworten Stadtrat.

5er Skala: 1 = trifft überhaupt nicht zu, 5 = trifft voll und ganz zu.	War ein Ziel des Reformprozesses (Mittelwert)	Ziel wurde erreicht (Mittelwert)	Differenz der Mittelwerte
Verbesserungen der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten durch das Parlament	4.55	2.68	-1.87
Verstärkte Leistungs- und Wirkungsorientierung	4.47	2.86	-1.61
Steigerung der Kostentransparenz	4.40	3.29	-1.11
Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit	4.39	2.73	-1.66
Verbesserung des Kostenbewusstseins der Verwaltung	4.28	2.94	-1.34
Höhere Leistungsorientierung der Verwaltung	4.23	2.64	-1.59
Erhöhung des Handlungsspielraums der Verwaltung	4.22	3.28	-0.94
Höhere Zufriedenheit der Einwohner/innen und Kunden/Kundinnen	4.03	2.66	-1.37
Entlastung des Stadtrates von operativen Aufgaben, um Ressourcen für die politische Steuerung freizusetzen	3.86	2.17	-1.69
Steigerung der Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden	3.83	2.59	-1.24
Klare Aufgaben und Erwartungen	3.80	2.68	-1.12
Bessere Qualität der städtischen Dienstleistungen	3.76	2.76	-1.00
Etablierung einer klaren Kompetenz- und Aufgabenzuordnung	3.70	2.58	-1.12
Abbau von starren bürokratischen Strukturen	3.61	2.47	-1.14
Verringerungen der Verwaltungskosten	3.49	2.17	-1.32
Klare Kompetenzregelung zwischen Verwaltung und Gemeinderat	3.45	2.43	-1.02
Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen der eigenen Direktion	3.45	2.88	-0.57
Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen unterschiedlicher Direktionen	3.32	2.35	-0.97
Mehr Wettbewerb bei der Aufgabenerfüllung	2.89	1.94	-0.95
Mehr Einfluss der Verwaltung	2.76	2.60	-0.16
Verstärkte Auslagerungen von städtischen Aufgaben	2.54	2.45	-0.09

Bemerkung: Fett: Werte 1 - 3 in der Rangordnung der jeweiligen Spalte.
Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 25$, $N_{\max} = 45$.

Interviews mit der Legislative

Die persönlichen Interviews mit Mitgliedern des Stadtrates sind mit dem Bild der Onlinebefragung kohärent. Die Interviewten sind mit NSB nicht wunschlos glücklich, aber im Gesamten ziehen sie eine positive Bilanz

Keines der befragten Legislativmitglieder möchte das Rad der Zeit zurückdrehen. Zum einen, weil sie die Vorteile von NSB schätzen, zum anderen, weil dies ein unverhältnismässig grosser organisatorischer Aufwand wäre, der zudem politisch nicht durchsetzbar ist. Die Rückkehr zum alten System wäre ein Rückschritt für die Stadt Bern.

Bei den positiven Effekten schätzen die Befragten insbesondere die durch NSB und das Produktegruppenbudget erbrachte Transparenz. Für die Stadträte lassen sich dabei die Kausalitäten und Zusammenhänge deutlicher erkennen, was sie dazu befähigt, besser steuern und überwachen zu können. Die Befragten loben dabei vor allem das Produktegruppenbudget. Das alte Budgetsystem, so die Gesprächspartner, war sehr viel schwerer zu handhaben und liess viel Raum für populistische und unsachliche Diskussionen. Mit dem neuen System ist die Diskussion im Parlament und in den Kommissionen sachlicher geworden. Ein Grund für diese Entwicklung ist die neue Outputorientierung von NSB. Mit dem neuen Produktegruppenbudget werden beispielsweise die Effekte von Budgetkürzungen viel klarer als früher und müssen sachlicher und besser begründet werden.

Der Stadtrat sieht auch deutliche Vorteile auf der Verwaltungsebene. Durch den Globalkredit hat die Verwaltung mehr Handlungsspielraum und mehr Flexibilität. Dies führt zu mehr Effizienz und zur ebenfalls positiv wahrgenommenen grösseren Kundenzufriedenheit.

In den Interviews mit der Legislative wurden aber auch kritische Stimmen laut. Insbesondere die Belastung für das Milizparlament wird als sehr hoch empfunden. Für die meisten Befragten ist das Milizparlament an seinen Grenzen angelangt.

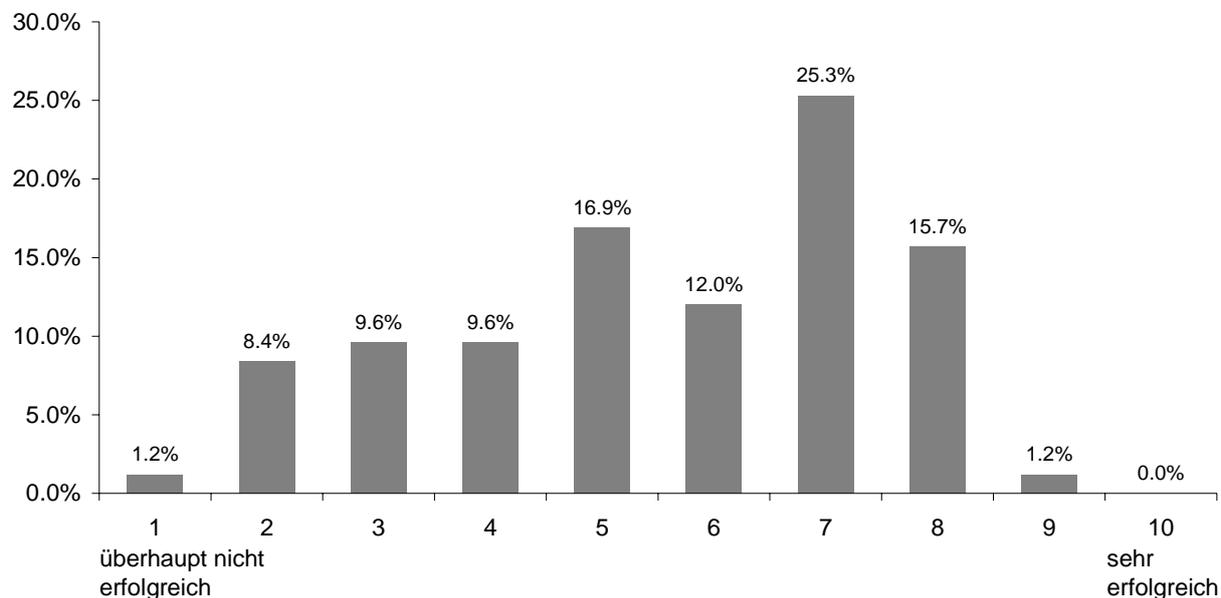
3.2.2 Grundsätzliche Einschätzung durch die Verwaltung

Eine Analyse der Gesamtbeurteilung von NSB durch die Verwaltung bringt, wie beim Stadtrat, eine positive jedoch nicht überschwängliche Einstellung zu Tage. Zuerst werden wieder die Ergebnisse der Onlinebefragung, danach diejenigen der mündlichen Interviews dargestellt.

Befragung der Verwaltung

Auch bei der Verwaltungs-Onlinebefragung wurde nach der *Gesamtbilanz von NSB* gefragt und untersucht inwieweit die Befragten gerne zur alten Organisationsform zurückkehren möchten. Das sich daraus ergebende Bild zeigt klar, dass es auch für die Verwaltung kein Zurück zu alten Strukturen mehr gibt, dass aber gleichzeitig eine realistisch kritische Einschätzung des Gesamtprojektes vorherrscht. Auf der Skala von 1 bis 10 (1 = überhaupt nicht erfolgreich; 10 = sehr erfolgreich), auf der die positive Einschätzung der Reform mit steigendem Wert zunimmt, zeigte sich bei der Verwaltung ein Durchschnitt bzw. Mittelwert von 5.55. Die Mehrheit der Antwortenden befindet sich hier nun im positiven Bereich der Antwortskala (vgl. Abbildung 5). Der Vergleich mit der schon einmal angesprochenen KPM-Studie über die Gemeinde Riehen zeigt, dass der Mittelwert für die Verwaltung der Stadt Bern weniger deutlich hinter demjenigen der Stadt Riehen zurück liegt (Riehen 5.8) als dies bei den Antworten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier der Fall war.

Abbildung 5: Gesamtbilanz des Projektes NSB auf einer Skala von 1 bis 10. Antworten Verwaltung.



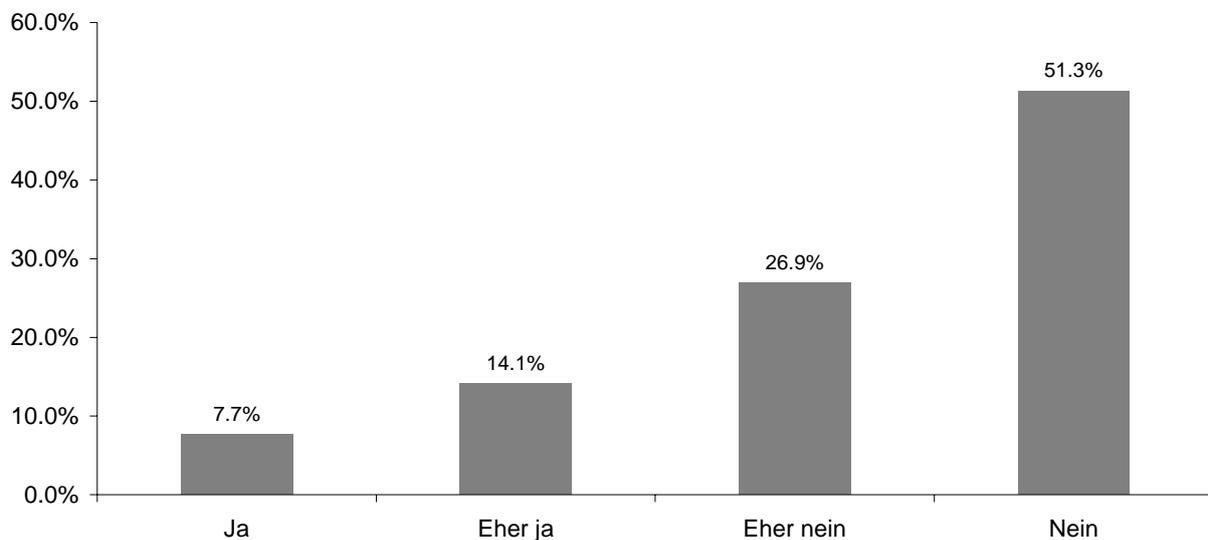
Fallzahl: Verwaltung: N = 83.

In der weiteren Analyse der Daten wird deutlich, dass insbesondere die Kenntnisse über NSB und die Beteiligung am NSB-Projekt Variablen sind, die einen signifikanten Einfluss auf die Beurteilung des Reformersfolges haben. Je besser die Antwortenden NSB kennen, desto erfolgreicher schätzen sie auch die Reform ein. Der gleiche Effekt lässt sich bei den Beteiligten beobachten. Diese Personengruppe ist eher der Meinung, dass die Reform erfolgreich war. Insgesamt zeigt sich somit, dass die Antwortenden, die nahe an der Reform dran waren oder sich relativ intensiv damit auseinandergesetzt haben, ein positiveres Bild von NSB haben als andere Personengruppen. Wir erinnern uns daran, dass es bei den Parlamentarierinnen und Parlamentariern gerade umgekehrt war.

Bei den anderen getesteten Faktoren wie Alter oder Dauer der Zugehörigkeit zur Verwaltung konnten keine Zusammenhänge festgestellt werden. Einzig zeigt sich, dass mit zunehmender Anzahl von Mitarbeitenden NSB signifikant kritischer beurteilt wird. Die dargestellte Gesamtbeurteilung findet sich im Wesentlichen auch wieder, wenn man sich die Direktionen getrennt ansieht. Jedoch sind quantitative Aussagen aufgrund der geringen Fallzahl pro Direktion sehr vage.

Die vergleichsweise positivere Bewertung des Projektes NSB durch die Verwaltung wird noch weiter verstärkt durch das Ergebnis, dass der Grossteil der Antwortenden auf keinen Fall *zur alten Organisationsform zurück* will (vgl. Abbildung 6). 51.3% der Antwortenden gaben bei der entsprechenden Frage ein klares «Nein» an. «Eher nein» gaben 26.9% der Antwortenden zu Protokoll. Damit sind die Befürworter einer Rückkehr zur alten Organisationsform mit 21.8% klar in der Minderheit.

Abbildung 6: Präferenz zur Rückkehr in die alte Organisationsform. Antworten Verwaltung.



Fallzahl: Verwaltung: N = 78.

Im Rahmen der Umfrage wurden die Mitglieder der Verwaltung gebeten, in Form von Kommentaren, die aus ihrer Sicht wichtigsten *positiven und negativen Auswirkungen des Projekts NSB* aufzuführen.

Im Vordergrund der Verwaltungsbewertung stehen dabei ganz klar zwei Punkte: Zum einen die durch NSB und das Produktegruppenbudget deutlich verbesserte Transparenz. Dieser werden sowohl positive Effekte auf die Arbeit des Gemeinderates, des Stadtrates als auch für die Verwaltung zugesprochen. Zum anderen wurde sehr häufig die durch NSB geschaffene erhöhte Flexibilität und Handlungsfreiheit genannt. Dieser Mehrwert wird in erster Linie auf den Globalkredit zurückgeführt. Ebenfalls positiv wird die verbesserte Steuerung gesehen, die Controllingsys-

teme, das bessere Kostenbewusstsein, eine stärkere Leistungsorientierung und Effizienz sowie eine stärkere Kundenorientierung.

Am negativsten ist für die Verwaltung der administrative Aufwand, der mit NSB einhergeht und sich mit der Verwaltungsreform erhöht hat. Im Detail bezieht sich dieser auf das häufige Beantworten von Anfragen, aber vor allem auch auf die Erstellung des Jahresberichtes, des Produktgruppenbudgets und die Arbeiten im Rahmen anderer Steuerungsinstrumente. Ein weiterer Kritikpunkt liegt in der Verrechnungsmentalität, die in Teilen der Verwaltung Einzug gehalten hat. Damit einher gehen auch Klagen über die zugenommene Bürokratie im NSB-System und der Vorwurf, dass NSB zu keinem Effizienzgewinn geführt hat. Kritik gibt es auch an der Steuerung, die nach Meinung einiger Antwortender nur zögerlich genutzt und teilweise mit Steuerungsgrössen betrieben wird, die methodisch problematisch sind. Von Teilen der Antwortenden wird zudem ein stärkeres Anreizsystem gewünscht, bzw. es wird bemängelt, dass dieses nicht Teil der Reform war.

Interviews mit der Verwaltung und dem Gemeinderat

Die mündlichen Interviews mit dem Gemeinderat und der Verwaltung bestätigen das bisher aufgezeigte Bild. Sowohl Exekutive wie auch Verwaltung haben einiges an NSB zu kritisieren.⁴⁹ Häufig ist auch ein hohes Mass an Frustration erkennbar. Dennoch ist man gewillt, NSB positive Seiten abzugewinnen und der Reform eine Chance zu geben. Zurück zum alten System will letztendlich niemand.

Auch in der Verwaltung und in der Exekutive wird die Transparenz des Systems als grösster Pluspunkt gewertet. Die Exekutive nimmt zudem einen Kulturwandel in der Verwaltung der Stadt Bern wahr. Dieser ist noch nicht abgeschlossen, aber die Denkweise und das Verhalten der Berner Verwaltung sind freier, flexibler und selbstverantwortlicher geworden. Zudem werden heutzutage Dinge kritisch hinterfragt, die früher selbstverständlich waren. Durch den Globalkredit bekommt die Verwaltung ein Instrument in die Hände, mit dem sie gut agieren kann. Des

⁴⁹ Wenn in diesem Zusammenhang von der Einstellung von Legislative und Exekutive gesprochen wird, so ist damit keine offizielle Position von Stadtrat und Gemeinderat in ihrer Funktion als Kollektivorgan gemeint, sondern die in diesen Gremien vorherrschende, auf Grundlage der Interviews oder Umfrage ermittelte Tendenz.

Weiteren loben sowohl Exekutive wie auch Verwaltung das bessere Zusammenspiel mit dem Stadtrat. Durch das Produktegruppenbudget hat das Verständnis für die Verwaltung zugenommen.

Neben den Vorteilen stellen die Interviewten aber auch eine ganze Reihe von Missständen fest. Zum einen fehlte vielen Befragten die Autonomie über die Personalressourcen/Stellen der eigenen Organisationseinheit. D.h. im Rahmen des Globalkredits können die Abteilungen über ihre Sachmittel frei verfügen, aber sie können bei Bedarf keine zusätzlichen Mitarbeitenden einstellen. Immanent ist der mit NSB einhergehende zusätzliche bürokratische Aufwand, der von vielen Interviewten als zu hoch oder zumindest als an der Grenze des Machbaren beschrieben wird. Dieser müsste nach Meinung der Exekutive und der Verwaltung reduziert werden. Ein weiterer kritisiert Punkt sind die linearen Kürzungen während der Sparrunden, die als völlig systemwidrig beanstandet wurden und bei den Mitarbeitenden zum Teil einen hohen Motivationsverlust verursacht haben.

Ziele und Zielerreichung aus Sicht der Verwaltung

Entsprechend der Stadtratsbefragung musste die Verwaltung zur Einschätzung des Reformersfolgs in der Onlinebefragung die *Reformziele und deren Erreichung* nennen (vgl. Tabelle 8). Die Befragten konnten auf einer Fünferskala (5 = Trifft voll und ganz zu; 1 = Trifft überhaupt nicht zu) angeben, ob das jeweilige Thema im Zentrum der Reformbemühungen stand und ob das Ziel erreicht wurde. Mit den Antworten zu den verschiedenen Fragen wurden Mittelwerte gebildet.

Es zeigt sich, dass für die Antwortenden der Verwaltung die Steigerung der Kostentransparenz das wichtigste Reformziel war (Mittelwert = 4.60), dicht gefolgt von der verstärkten Leistungs- und Wirkungsorientierung (4.54) und der Verbesserung der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten (4.51). Am wenigsten wichtig waren nach Ansicht der Antwortenden die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen unterschiedlicher Direktionen (2.58), die verstärkten Auslagerungen von städtischen Aufgaben (2.59) und die Zunahme des Einflusses für die Verwaltung (2.61).

Bei der Zielerreichung zeigt sich ein differenzierteres Bild. Die Steigerung der Kostentransparenz (3.41), die Verbesserung des Kostenbe-

wusstseins der Verwaltung (3.24) und die Erhöhung des Handlungsspielraumes der Verwaltung (3.10) sind die Bereiche, in denen die Antwortenden die höchste Zielerreichung festgestellt haben. Somit ist das wichtigste Ziel, die Steigerung der Kostentransparenz, auch am besten erreicht worden. Gleichzeitig bekommen die anderen beiden Ziele von denen die Verwaltung meint, sie seien Hauptziele der Reform gewesen, ebenfalls relativ gute Noten. Die Verringerung von Verwaltungskosten (2.05), die Steigerung von Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden (2.24) und der Abbau von starren bürokratischen Strukturen (2.24) sehen die meisten Antwortenden als eher weniger erreicht.

Die Zielerreichung sagt jedoch noch nichts über die Erfüllung von Erwartungen aus. Daher wurden in einem weiteren Schritt, wie bei der Legislative, die Differenzen zwischen den Zielen und der Zielerreichung gemessen (vgl. Tabelle 8). Auch bei der Verwaltung erzielt bei allen Themen die Zielerreichung einen geringeren Zustimmungswert als die Bedeutung des Zieles an sich. Die grösste Differenz findet sich bei der Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit (-1.69), gefolgt von der Verbesserung der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten (-1.62) und der Steigerung der Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden (-1.62). In diesen drei Themen sehen die Antwortenden also das grösste Auseinanderklaffen zwischen Ziel und Zielerreichung. Bei der verstärkten Auslagerung von städtischen Aufgaben (-0.01), der Verbesserung der Zusammenarbeit der Dienststellen der eigenen Direktion (-0.05) und beim stärkeren Einfluss der Verwaltung (-0.18) werden am wenigsten Differenzen zwischen Ziel und Zielerreichung gesehen. Jedoch muss auch hier beachtet werden, dass diese Themen von der Verwaltung als eher unwichtige Ziele betrachtet wurden.

Tabelle 8: Ziele der NSB-Initiatoren zu Beginn des Reformprozesses und ihr Erreichungsgrad. Antworten Verwaltung.

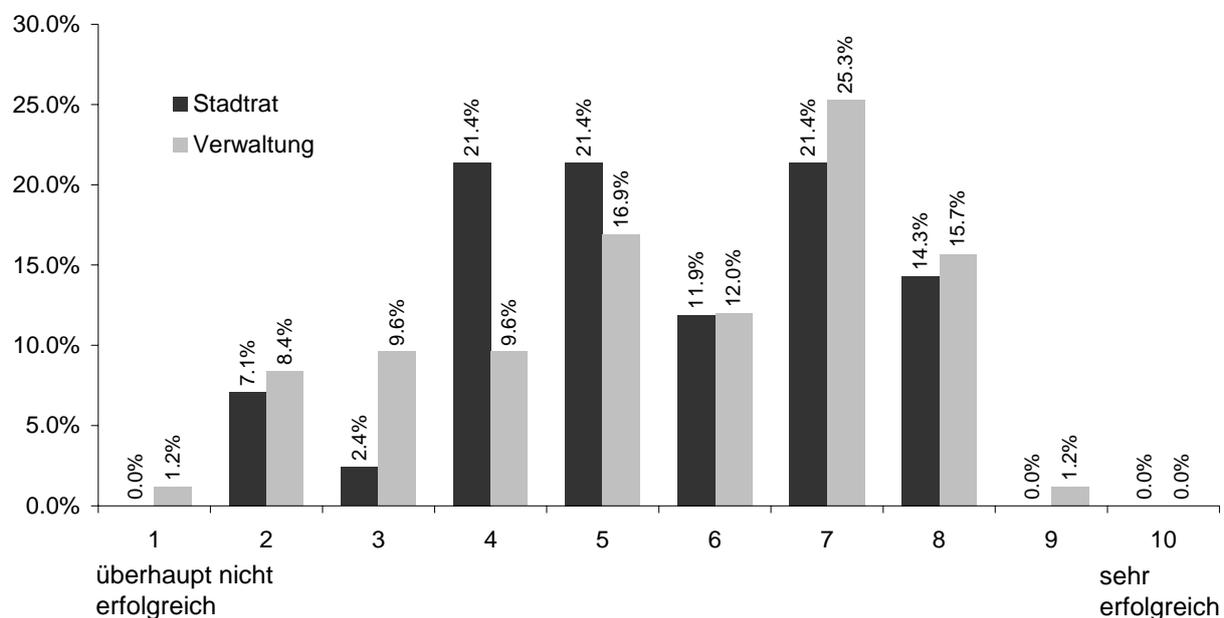
5er Skala: 1 = trifft überhaupt nicht zu, 5 = trifft voll und ganz zu.	War ein Ziel des Reformprozesses (Mittelwert)	Ziel wurde erreicht (Mittelwert)	Differenz der Mittelwerte
Steigerung der Kostentransparenz	4.60	3.41	-1.19
Verstärkte Leistungs- und Wirkungsorientierung	4.54	2.99	-1.55
Verbesserungen der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten durch das Parlament	4.51	2.89	-1.62
Verbesserung des Kostenbewusstseins der Verwaltung	4.50	3.24	-1.26
Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit	4.41	2.72	-1.69
Erhöhung des Handlungsspielraums der Verwaltung	4.35	3.10	-1.25
Höhere Leistungsorientierung der Verwaltung	4.17	2.96	-1.21
Entlastung des Stadtrates von operativen Aufgaben, um Ressourcen für die politische Steuerung freizusetzen	4.03	2.46	-1.57
Klare Kompetenzregelung zwischen Verwaltung und Gemeinderat	4.01	2.88	-1.13
Bessere Qualität der städtischen Dienstleistungen	3.99	2.91	-1.08
Etablierung einer klaren Kompetenz- und Aufgabenzuordnung	3.95	3.04	-0.91
Höhere Zufriedenheit der Einwohner/innen und Kunden/Kundinnen	3.87	2.71	-1.16
Steigerung der Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden	3.86	2.24	-1.62
Abbau von starren bürokratischen Strukturen	3.73	2.24	-1.49
Verringerungen der Verwaltungskosten	3.63	2.05	-1.58
Klare Aufgaben und Erwartungen	3.61	2.80	-0.81
Mehr Wettbewerb bei der Aufgabenerfüllung	3.29	2.48	-0.81
Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen der eigenen Direktion	2.79	2.74	-0.05
Mehr Einfluss der Verwaltung	2.61	2.43	-0.18
Verstärkte Auslagerungen von städtischen Aufgaben	2.59	2.58	-0.01
Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen unterschiedlicher Direktionen	2.58	2.34	-0.24

Bemerkung: Fett: Werte 1 - 3 in der Rangordnung der jeweiligen Spalte.
Fallzahl: Verwaltung: $N_{\min} = 64$, $N_{\max} = 84$.

3.2.3 Vergleich zwischen Stadtrat und Verwaltung

Die Einschätzung von Stadtrat und Verwaltung was die *Gesamtbilanz* des Projektes NSB angeht unterscheidet sich im Mittelwert kaum (Stadtrat = 5.5, Verwaltung = 5.6). Allerdings ist, im Unterschied zum Stadtrat, eine Mehrheit der Antwortenden aus der Verwaltung eher positiv eingestellt. Man kann daher sagen, dass die Verwaltung die Reform insgesamt etwas besser bewertet als der Stadtrat (vgl. Abbildung 7). Ein weiterer augenfälliger Aspekt ist, dass in der Verwaltung eine stärkere Polarisierung vorherrscht. Vergleicht man die Verteilung bei Stadtrat und Verwaltung, erkennt man, dass die Antwortenden des Stadtrates mehrheitlich eine mittlere Position einnehmen, während bei der Verwaltung, im Vergleich zum Stadtrat, relativ viele Antwortende eine eher schlechte Gesamtbilanz oder eine recht gute Gesamtbilanz ausweisen. Diese Beobachtung widerspiegelt sich auch in der Standardabweichung, die beim Stadtrat 1.743 und bei der Verwaltung 1.977 beträgt.

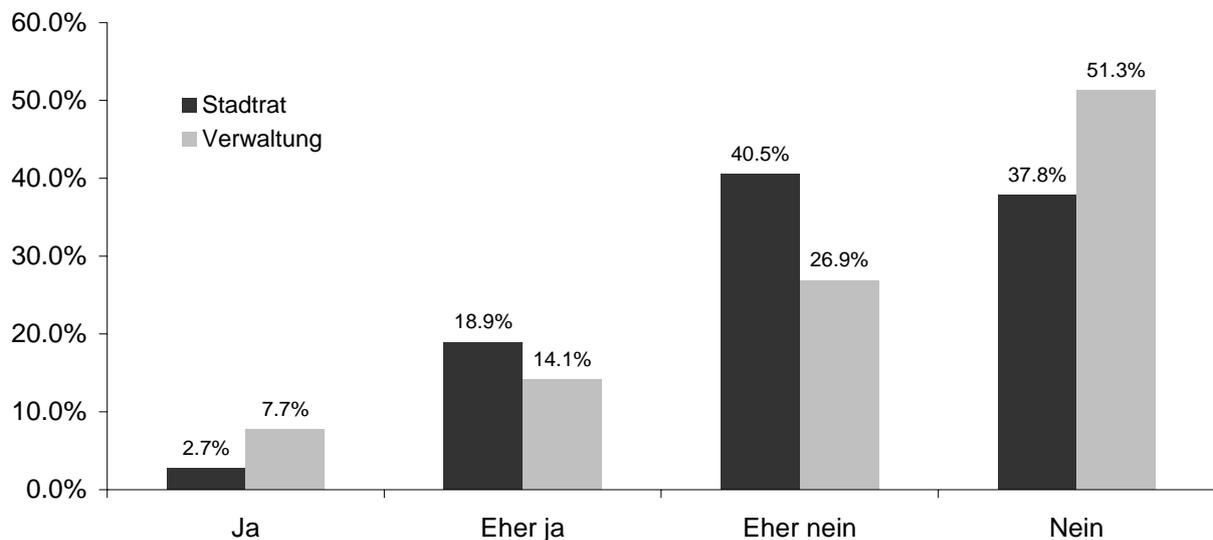
Abbildung 7: Gesamtbilanz des Projektes NSB auf einer Skala von 1 bis 10. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat N = 42; Verwaltung N = 83.

Ein ähnliches Phänomen zeigt sich bei der Frage ob man am liebsten *zur alten Organisationsform zurückkehren* möchte (vgl. Abbildung 8). Sowohl Stadtrat als auch Verwaltung verneinen dies mehrheitlich. Jedoch ist der Anteil der Antwortenden aus der Verwaltung, die ein klares «Nein» ausdrücken, und die Antwortenden aus der Verwaltung, die ein klares «Ja» angegeben haben, jeweils höher als beim Stadtrat.

Abbildung 8: Präferenz zur Rückkehr in die alte Organisationsform. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat N = 37; Verwaltung N = 78.

Naturgemäss sehen Stadtrat und Verwaltung bei den *Reformzielen* unterschiedliche Relevanzen. Beim grössten Teil der Einschätzungen gibt es jedoch Übereinstimmungen, bzw. mehr oder weniger geringe Abweichungen (vgl. Tabelle 9). Daher ist es am sinnvollsten die Themen herauszustreichen, bei denen der Einstellungsunterschied relativ gross ist. Als Grenzwert wurde ein Unterschied von 0.2 Mittelwertspunkten gewählt.

Wichtiger als die Verwaltung fand nach dieser Eingrenzung der Stadtrat die Themen «Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen unterschiedlicher Direktionen» (0.74 Differenz) und «Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen der eigenen Direktion» (0.66 Differenz). Umgekehrt haben die Antwortenden der Verwaltung die klaren Kompetenzregelungen zwischen Gemeinderat, Verwaltung und

Stadtrat häufiger als Ziel gesehen als die Antwortenden des Stadtrats (-0.56 Differenz). Die Themen «Mehr Wettbewerb bei der Aufgabenerfüllung» (-0.40 Differenz) «Etablierung einer klaren Kompetenz und Aufgabenzuordnung» (-0.25 Differenz), «Bessere Qualität der städtischen Dienstleistungen» (-0.23 Differenz) sowie «Verbesserung des Kostenbewusstseins der Verwaltung» (-0.22 Differenz) und «Steigerung der Kostentransparenz» (-0.20 Differenz) fand hingegen die Verwaltung wichtiger als der Stadtrat.

Bewertungsunterschiede werden auch bei der Frage der *Zielerreichung* sichtbar. Insgesamt zeigten sich die Antwortenden des Stadtrats mit einem Gesamtdurchschnittswert von 2.63 etwas weniger zufrieden als die Antwortenden der Verwaltung mit einem Gesamtdurchschnitt von 2.73. Bei den meisten Themen sind die Antwortenden des Stadtrates daher auch weniger der Meinung, dass das entsprechende Ziel erreicht wurde. Davon betroffenen sind insbesondere die drei Bereiche «Mehr Wettbewerb bei der Aufgabenerfüllung» (0.54 Differenz), «Etablierung einer klaren Kompetenz und Aufgabenzuordnung» (0.46 Differenz) und «Klare Kompetenzregelung zwischen Verwaltung und Gemeinderat» (0.45 Differenz). Erwähnenswerte Ausnahmen zeigen sich bei der «Steigerung der Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden» (-0.35 Differenz) und dem «Abbau von starren bürokratischen Strukturen» (-0.23 Differenz). Die Reihenfolge der Ziele, die besser bzw. schlechter erreicht wurden, unterscheidet sich wiederum kaum.

Tabelle 9: Ziele der NSB-Initiatoren zu Beginn des Reformprozesses und ihr Erreichungsgrad. Antworten Stadtrat und Verwaltung.

5er Skala: 1 = trifft überhaupt nicht zu, 5 = trifft voll und ganz zu.	War ein Ziel des Reformprozesses (Mittelwert)			Ziel wurde erreicht (Mittelwert)		
	Stadtrat	Verwaltung	Differenz	Stadtrat	Verwaltung	Differenz
Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen unterschiedlicher Direktionen	3.32	2.58	0.74	2.35	2.34	0.01
Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Dienststellen der eigenen Direktion	3.45	2.79	0.66	2.88	2.74	0.14
Klare Aufgaben und Erwartungen	3.80	3.61	0.19	2.68	2.80	-0.12
Höhere Zufriedenheit der Einwohner/innen und Kunden/Kundinnen	4.03	3.87	0.16	2.66	2.71	-0.05
Mehr Einfluss der Verwaltung	2.76	2.61	0.15	2.60	2.43	0.17
Höhere Leistungsorientierung der Verwaltung	4.23	4.17	0.06	2.64	2.96	-0.32
Verbesserungen der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten durch das Parlament	4.55	4.51	0.04	2.68	2.89	-0.21
Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit	4.39	4.41	-0.02	2.73	2.72	0.01
Steigerung der Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden	3.83	3.86	-0.03	2.59	2.24	0.35
Verstärkte Auslagerungen von städtischen Aufgaben	2.54	2.59	-0.05	2.45	2.58	-0.13
Verstärkte Leistungs- und Wirkungsorientierung	4.47	4.54	-0.07	2.86	2.99	-0.13
Abbau von starren bürokratischen Strukturen	3.61	3.73	-0.12	2.47	2.24	0.23
Erhöhung des Handlungsspielraums der Verwaltung	4.22	4.35	-0.13	3.28	3.10	0.18
Verringerungen der Verwaltungskosten	3.49	3.63	-0.14	2.17	2.05	0.12
Entlastung des Stadtrates von operativen Aufgaben, um Ressourcen für die politische Steuerung freizusetzen	3.86	4.03	-0.17	2.17	2.46	-0.29
Steigerung der Kostentransparenz	4.40	4.60	-0.20	3.29	3.41	-0.12
Verbesserung des Kostenbewusstseins der Verwaltung	4.28	4.50	-0.22	2.94	3.24	-0.30
Bessere Qualität der städtischen Dienstleistungen	3.76	3.99	-0.23	2.76	2.91	-0.15
Etablierung einer klaren Kompetenz und Aufgabenzuordnung	3.70	3.95	-0.25	2.58	3.04	-0.46
Mehr Wettbewerb bei der Aufgabenerfüllung	2.89	3.29	-0.40	1.94	2.48	-0.54
Klare Kompetenzregelung zwischen Verwaltung und Gemeinderat	3.45	4.01	-0.56	2.43	2.88	-0.45

Bemerkung: Fett: Werte 1 - 3 in der Rangordnung der jeweiligen Spalte (Absolutbeträge).
Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 26$, $N_{\max} = 42$; Verwaltung: $N_{\min} = 64$, $N_{\max} = 84$.

Zwischenfazit: Gesamtbeurteilung des Projektes, Ziele und Zielerreichung

Die Gesamtbeurteilung des Projektes kann aus Sicht von Stadtrat und Verwaltung als zurückhaltend positiv beurteilt werden. Für rund die Hälfte der Antwortenden war das Projekt eher erfolgreich, für die andere Hälfte war es eher weniger erfolgreich, doch mehrheitlich möchte man nicht mehr zum alten System zurück und anerkennt die positiven Effekte von NSB. In vielen Themenbereichen wird aber klar, dass die Erwartungshaltung nicht ganz befriedigt wurde. Dieser Befund wird durch die Betrachtung der Ziele und der Zielerreichung deutlich bestätigt. Sowohl beim Stadtrat, als auch bei der Verwaltung erhält die Zielerreichung weniger Zustimmung als die Bedeutung der Ziele zu Beginn der Reform. Dabei scheint der Stadtrat mehr enttäuscht zu sein als die Verwaltung, fällt doch beim Stadtrat die Differenz zwischen Bedeutung der Ziele und Zielerreichung höher aus als bei der Verwaltung. Interessant ist schliesslich auch, dass diejenigen Personen aus dem Parlament, die sich intensiver mit NSB befassten, das Projekt als weniger erfolgreich bezeichnen, während in der Verwaltung dies gerade umgekehrt ist. Mit einer gewissen Vorsicht kann hier vermutet werden, dass die hohen Erwartungen der Politik weniger erfüllt worden sind als die entsprechenden Erwartungen aus der Verwaltung.

Eine detaillierte Analyse zeigt, dass für den Stadtrat und die Verwaltung mit den Verbesserungen der politischen Steuerungs- und Planungsmöglichkeiten durch das Parlament, der verstärkten Leistungs- und Wirkungsorientierung und der Steigerung der Kostentransparenz die wichtigsten Reformziele identisch sind.

Gleicher Meinung sind der Stadtrat und die Verwaltung auch bei den Bereichen mit den höchsten Zielerreichungsgraden. Betroffen sind die Steigerung der Kostentransparenz, die Erhöhung des Handlungsspielraums der Verwaltung sowie die Verbesserung des Kostenbewusstseins der Verwaltung.

3.3 Projektverlauf, Rückhalt und Informationen

Im vorangegangenen Abschnitt wurden allgemeine Einschätzungen der Antwortenden des Stadtrates und der Verwaltung über NSB und über das NSB-Projekt wiedergegeben. Im Folgenden werden die Umfrageergebnisse themenspezifisch untersucht. Diese detaillierte Tiefenanalyse soll dazu beitragen, die unterschiedlichen Aspekte der Verwaltungsreform aufzuzeigen, wie auch Probleme und deren Ursachen zu identifizieren.

Eine der grundlegenden Voraussetzungen für eine gelungene Verwaltungsreform ist ein erfolgreicher Projektverlauf und die grundsätzlich positive Einstellung der beteiligten Akteure zur Reform und dem Reformprozess. Projektverlauf und Einstellung zur Reform beeinflussen sich gegenseitig. Nur wenn alle Akteure hinter dem Projekt NSB stehen, kann es erfolgreich sein. Gleichzeitig fördert ein optimaler Projektverlauf die Unterstützung der Betroffenen.

Die allgemeine Analyse im vorhergehenden Abschnitt macht deutlich, dass die Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung mit NSB nicht vollständig zufrieden sind. Neben der direkten Beurteilung von NSB ist auch die aufgezeigte Diskrepanz zwischen Zielerwartungen und Zielerreichung ein Hinweis dafür, dass die Erwartungen bei Projektbeginn hoch waren und nur bedingt erfüllt werden konnten.

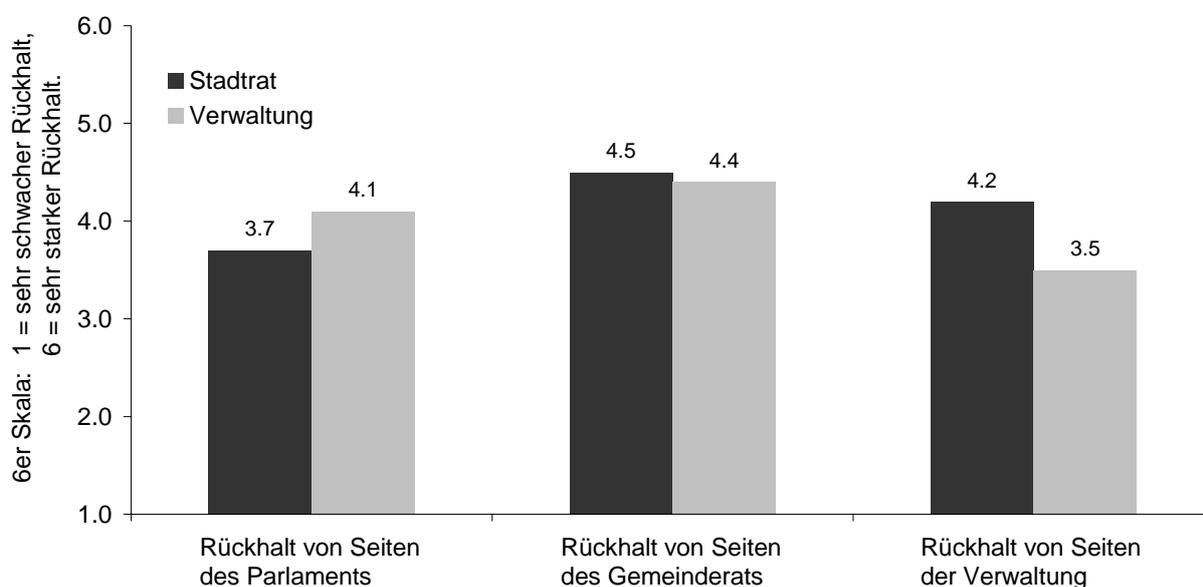
Betrachtet man, wie die Antwortenden den *Rückhalt von Seiten des Stadtrats, der Verwaltung und des Gemeinderats* beurteilen (vgl. Abbildung 9), wird dieses vorsichtige Bild gegenüber NSB bestätigt. Auf einer Skala von 1 (Sehr schwacher Rückhalt) bis 6 (Sehr starker Rückhalt) erreichen die durchschnittlichen Einschätzungen Werte von 3.5 bis 4.5. Die Antwortenden des Stadtrats schätzen dabei den Gemeinderat vor der Verwaltung als den stärksten Unterstützer von NSB ein. Sich selber schätzt der Stadtrat mit 3.7 interessanterweise als den Akteur ein, von dem der geringste Rückhalt kommt.

Bei den Antwortenden der Verwaltung zeigt sich genau das entgegengesetzte Phänomen. Der eigene Rückhalt wird mit einem Durchschnitt von 3.5 als am geringsten eingeschätzt. Sowohl den Antwortenden des Stadtrates als auch denen der Verwaltung ist aber zumindest gemein-

sam, dass sie den Gemeinderat als das Organ betrachten das NSB am stärksten unterstützt.

Da sie die Opposition gegen NSB im eigenen Lager stärker wahrnehmen als die Opposition gegen NSB bei den anderen Akteuren, zeigen die Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung ein sehr kritisches Selbstbild. Gleichzeitig lässt sich aus diesen Ergebnissen schliessen, dass der Stadtrat NSB eher als ein Gemeinderat/Verwaltungsprojekt und die Verwaltung NSB eher als Stadtrats/Gemeinderatsprojekt wahrnimmt. Bei der Befragung der zurzeit amtierenden Gemeinderatsmitglieder wurde diese Sichtweise jedoch nicht bestätigt. Die Einstellung gegenüber NSB reichte von Interesse und positiver Bewertung bis hin zur Gleichgültigkeit bzw. der Ansicht, dass NSB nicht viel Relevanz für die eigene Arbeit hat. Insgesamt scheint somit eine Fehlwahrnehmung hinsichtlich des Rückhaltes von NSB bei den jeweils anderen Akteuren vor zu herrschen.

Abbildung 9: Rückhalt für NSB von Seiten des Parlaments, des Gemeinderats und der Verwaltung. Beurteilung durch Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 40$, $N_{\max} = 43$; Verwaltung: $N_{\min} = 79$, $N_{\max} = 83$.

Eine offene und transparente *Informationspolitik* ist eine notwendige Bedingung, um eine Reform erfolgreich durchzuführen. Gerade bei Verwaltungsreformen, die bei Betroffenen aus allen Lagern regelmässig reflexartigen Widerstand hervorrufen, sind die Bereitstellung von Informatio-

nen und die damit geschaffene Transparenz zentral für die Gewinnung von Unterstützung. Wesentliche Aspekte der Informationsbereitstellung sind der Gesamtumfang der Informationen, die Qualität der Informationen und der Intervall, in dem die Informationen bereitgestellt werden. Des Weiteren ist die Reliabilität der Informationen, die der Stadtrat von Seiten der Verwaltung erhält, ein wichtiger Punkt. In den Umfragen beim Stadtrat und bei der Verwaltung sollten daher die Informationen nach den oben genannten Kriterien beurteilt werden.

In der Stadt Bern wurden die aufgezählten Kriterien nach Ansicht der Antwortenden aus dem Stadtrat zu grossen Teilen erfüllt. Man kann daher von einer gelungenen Informationspolitik sprechen. Die Erhebung zeigt, dass die Informationsbedürfnisse hinsichtlich des Umfangs, der Qualität und des Intervalls der Informationsbereitstellung für eine deutliche Mehrheit klar befriedigt wurde (vgl. Tabelle 10).

Die Antwortenden der Verwaltung sehen die Informationen zu NSB mehrheitlich ebenfalls in einem positiven Licht. Insgesamt zeichnen sie jedoch ein etwas vorsichtigeres Bild, da die Mehrheiten nicht so deutlich ausfallen wie beim Stadtrat. Des Weiteren gibt es eine relativ grosse Minderheit von Antwortenden der Verwaltung, die das Intervall der Informationsbereitstellung als «Eher schlecht» oder «Schlecht» beurteilen (insgesamt 47.9%). Ein Punkt, der einen Einfluss auf diese Unterschiede haben könnte, ist die Tatsache, dass für die Verwaltung andere Informationen von Bedeutung sind als für den Stadtrat. Die Verwaltung benötigt vor allem Informationen, um ihre Arbeit gestalten zu können. Für den Stadtrat sind vor allem die Informationen relevant, die ihnen bei ihrer Aufsichtsfunktion helfen.

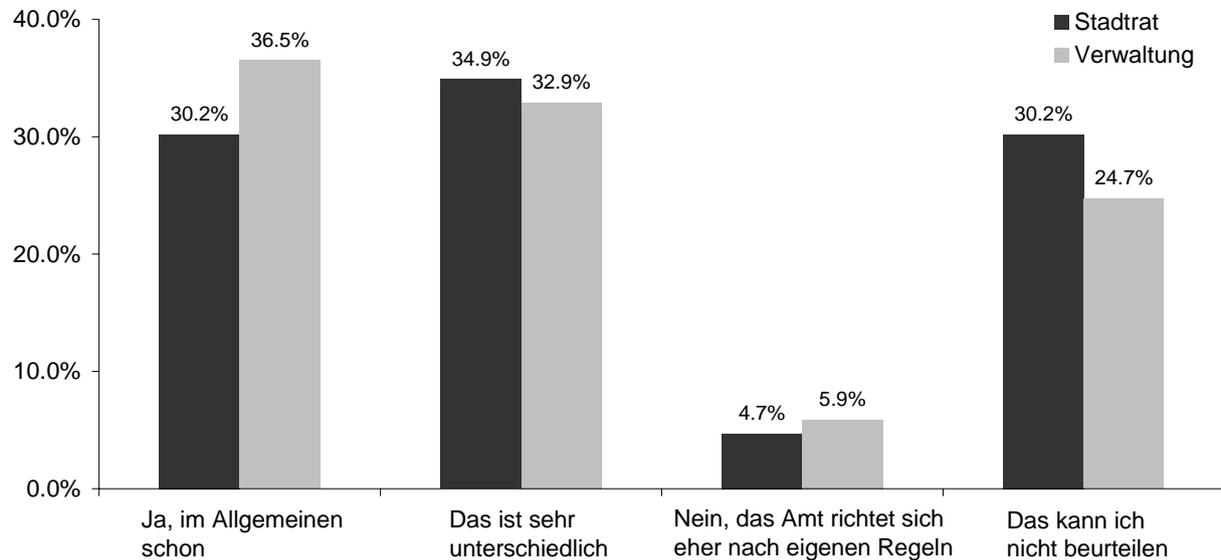
Tabelle 10: Vergleich der Beurteilung der Informationen zu NSB zwischen Stadtrat und Verwaltung.

	Stadtrat				Verwaltung			
	Gut	Eher gut	Eher schlecht	Schlecht	Gut	Eher gut	Eher schlecht	Schlecht
Ist der Umfang der Informationen über die NSB ausreichend?	1.0%	58.1%	14.0%	2.3%	22.1%	40.3%	32.5%	5.2%
Ist die Qualität der Informationen über die NSB ausreichend?	22.6%	55.0%	22.5%	0.0%	14.5%	48.7%	32.9%	3.9%
Ist das Intervall der Informationsbereitstellung über die NSB ausreichend?	23.1%	53.8%	23.1%	0.0%	12.7%	39.4%	40.9%	7.0%

Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 39$, $N_{\max} = 43$; Verwaltung: $N_{\min} = 71$, $N_{\max} = 77$.

Ein ganz wesentlicher Punkt für die Akzeptanz des NSB-Projektes und NSB an sich ist die *Integration der Meinungen und Interessen der direkt betroffenen und beteiligten Personen*. Diese müssen das Gefühl haben, dass sie Teil des Reformprozesses sind und ihre Interessen ausreichend einbringen können. Bei der Reform der Stadtverwaltung Bern war man durch die Schaffung unterschiedlicher Gremien, die auf den jeweiligen Akteursebenen angesiedelt waren (Projektleitung NSB, Projektausschuss NSB oder die Reformkommission NSB), sowie durch das gemeinsame Organ der Reformkonferenz bemüht, die Einführung von NSB breit abzustützen. Die Umfrage zeigt zudem, dass bei der NSB-Einführung Anregungen und Wünsche von aussen angenommen wurden, bzw. die Antwortenden des Stadtrates und der Verwaltung dies so wahrnahmen (vgl. Abbildung 10). Jedoch ist dieses Bild nicht durchgängig. Viele der Antwortenden geben auch zu bedenken, dass Anregungen und Wünsche von aussen unterschiedlich ernst genommen wurden und dies letztlich von den jeweiligen Abteilungen abhing. Es lässt sich auch erkennen, dass die Verwaltung die Zugänglichkeit der Abteilungen und damit letztendlich die eigene Zugänglichkeit etwas positiver wahrnimmt als der Stadtrat.

Abbildung 10: NSB Einführung: Haben die Abteilungen Anregungen und Wünsche von aussen ernst genommen? Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: N = 43; Verwaltung: N = 85.

Eine Bewertung des Projektverlaufs beinhaltet ebenfalls eine Analyse der *Projektorganisation*. In Interviews wurde deutlich, dass die Unterstützung der Abteilungen oder auch der betroffenen Individuen als nicht ausreichend betrachtet wurde.

Zwischenfazit: Projektverlauf, Rückhalt und Informationen zu NSB

Stadtrat und Verwaltung beurteilen den Projektverlauf, den Rückhalt von NSB bei Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung sehr ähnlich, sehen aber Unterschiede in einzelnen Nuancen. Die folgenden Hauptmerkmale lassen sich festhalten:

- Der Rückhalt von NSB bei Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung wird generell als zufrieden stellend, aber nicht überragend angesehen. Die Antwortenden des Stadtrates und der Verwaltung haben das Gefühl, dass der Rückhalt für NSB bei ihnen selber jeweils am geringsten ist. Beide Gruppen sind sich aber darin einig, dass der Rückhalt für NSB beim Gemeinderat am höchsten ist.
- Die Informationen zu NSB werden von den Antwortenden mehrheitlich als gut empfunden. Die Antwortenden des Stadtrats bewerten die Informationen deutlich besser als die Antwortenden der Verwaltung. Ins-

besondere bei der Frage nach den Intervallen der Informationsbereitstellung ist die Verwaltung verhältnismässig unzufrieden.

- Rund ein Drittel der Antwortenden fanden, dass bei der NSB-Einführung Wünsche von aussen angenommen wurden. Bei den Antwortenden der Verwaltung ist diese Wahrnehmung etwas ausgeprägter als bei den Antwortenden des Stadtrats.

3.4 Parlamentsreform und Kommissionen

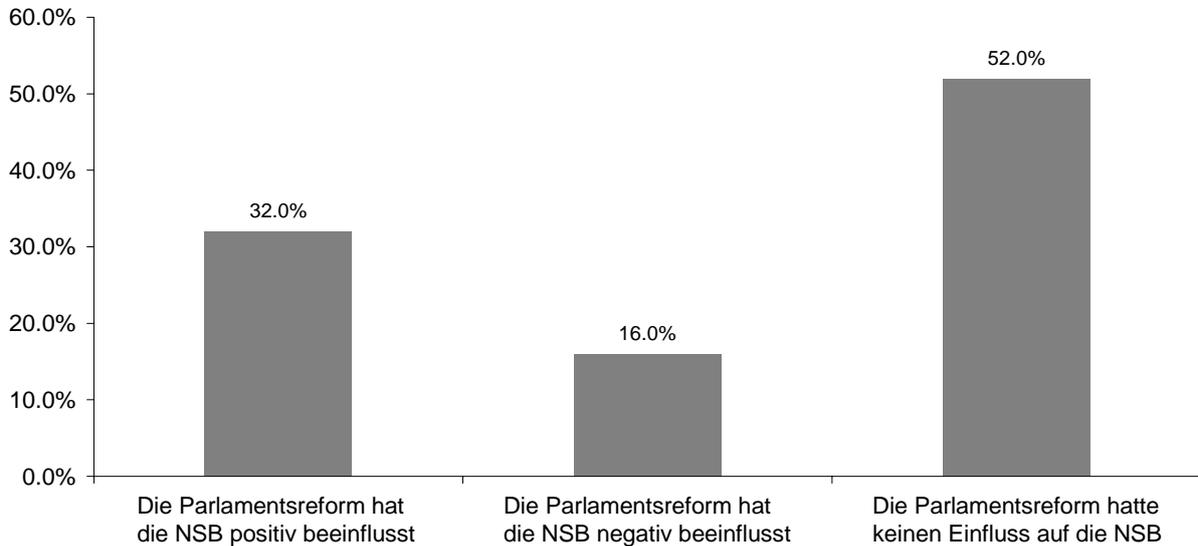
Ein wesentliches Element des NSB-Projekts war die 2003 durchgeführte Parlamentsreform. Kernpunkt war die *Umstellung des Kommissionssystems*, in deren Folge die BAK sowie drei Sachkommissionen entstanden. Die Parlamentsreform mit der Einrichtung von ständigen Sachkommissionen wurde als Notwendigkeit betrachtet, um die neuen Instrumente wie den Jahresbericht und das Produktegruppenbudget überhaupt sinnvoll nutzen zu können. Sie stellt damit eine Vervollständigung von NSB dar.⁵⁰

In der Umfrage wird diese Sichtweise aber in Frage gestellt. Über die Hälfte der antwortenden Mitglieder des Stadtrates gehen davon aus, dass die *Parlamentsreform* keinen *Einfluss auf NSB* hat (vgl. Abbildung 11). Rund ein Drittel stellt einen positiven Einfluss der Parlamentsreform auf NSB fest, etwas weniger als 20 Prozent einen negativen. Der Hauptgrund für die positive Einschätzung, so zeigen die Antworten aus einer in der Umfrage enthaltenen offenen Frage, liegt im neuen Kommissionssystem, mit dem die Finanzaspekte intensiv behandelt werden können und die Themengebiete klar zugeordnet sind.

In den von uns geführten Interviews wurden auch Unstimmigkeiten bezüglich der *Kompetenzverteilung zwischen den Sachkommissionen und der BAK* deutlich.

⁵⁰ Vor NSB hat die GPK den Verwaltungsbericht vorberaten, die Fiko das Budget und die Rechnung; mit NSB wurden Verwaltungsbericht und Rechnung im Jahresbericht ‚verheiratet‘. Mit NSB sind alle Sakos für Budget und Rechnung zuständig (jeweils für ‚ihre‘ Dienststellen, BAK für Gesamtbeurteilung, Botschaft, IAFP, Revision usw.) Zentrale Überlegung für diese Aufteilung war: Inhalt und Finanzen sollen von einer Kommission beurteilt werden, nur so ist eine systemgerechte Steuerung möglich.

Abbildung 11: Einfluss der Parlamentsreform auf die NSB. Antworten Stadtrat.



Fallzahl: Stadtrat: N = 25.

Rechtlich gesehen sieht das Geschäftsreglement des Stadtrates von Bern für die BAK die Aufgabe vor, eine Gesamtbeurteilung des Produktgruppenbudgets vorzunehmen und den Finanz- und Investitionsplan zu diskutieren. Sie beurteilt dabei insbesondere die finanzielle Tragbarkeit sowie die Auswirkungen auf den Gemeindefinanzhaushalt. Im Sinn einer Gesamtbeurteilung prüft sie den Jahresbericht des Gemeinderats und nimmt die weiteren Aufgaben im Rahmen der Ergebnisprüfung wahr, die ihr die Gemeindeordnung zuweist. Im Rahmen dieser Tätigkeiten berücksichtigt sie die Ergebnisse der Prüfung durch die Sachkommissionen und kann Anträge an den Stadtrat stellen.

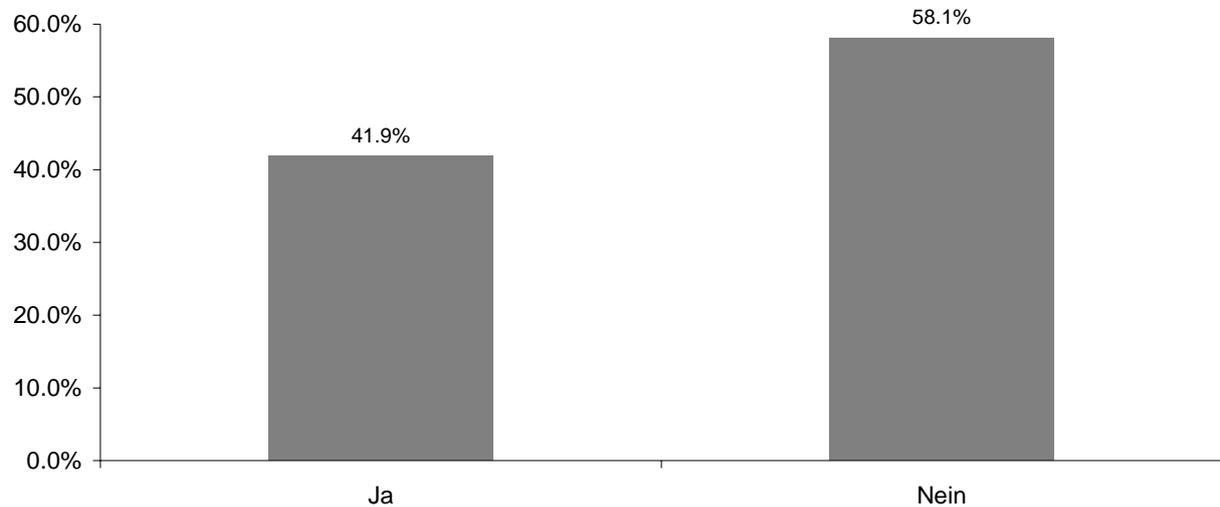
Die Sachkommissionen behandeln die Geschäfte der ihnen zugeteilten Direktionen. Sie prüfen, soweit die ihnen zugewiesenen Direktionen oder Dienststellen betroffen sind, zuhanden des Stadtrats das Produktgruppenbudget und den Jahresbericht und leiten das Ergebnis der Prüfung an die Budget- und Aufsichtskommission weiter. Des Weiteren diskutieren auch die Sachkommissionen den Finanz- und Investitionsplan und können Anträge an den Stadtrat stellen.

Die Unstimmigkeiten zwischen der BAK und den Sachkommissionen beziehen sich auf die Abläufe bei der Beratung von Jahresbericht und Produktgruppenbudget. Wer macht was und informiert wen und wie? Da

dieser Unklarheiten und Unsicherheiten zu Reibungsverlusten und Doppelspurigkeiten führen, sowie sich zum Teil störend auf den politischen Betrieb auswirken, wurde in Zusammenarbeit mit der Umsetzungskommission eine Umfrage zu diesem Thema durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen (vgl. Abbildung 12), dass die Mehrheit der Antwortenden des Stadtrates keine Probleme mit der Kompetenzabgrenzung von BAK und Sachkommissionen bei der Beratung von Budget und Jahresbericht festgestellt haben. Kontrolliert man dieses Ergebnis für die momentane oder frühere Mitgliedschaft in einer Parlamentskommission, so ändert sich das Bild. Die Antwortenden, die direkt betroffen sind, nehmen diesen Konflikt durchaus wahr (über 60%), ohne aber, so zeigen die ebenfalls erfassten Antworten aus einer in der Umfrage gestellten offenen Frage, eine einheitliche Lösungsmöglichkeit zu kennen. In den von uns geführten Interviews wurden diverse Varianten genannt, um dieses Problem zu beseitigen. Die jetzige provisorische Lösung, bei der für die Beratung von Jahresbericht und Produktegruppenbudget eine Kommissionspräsidentenkonferenz einberufen wird, wurde insgesamt als gut bewertet und auch als mögliche dauerhafte Option gesehen. Dennoch soll hier noch etwas genauer auf die Kommissionsorganisation eingegangen werden, da die UK NSB – zuhanden der vier ständigen Kommissionen – vier Vernehmlassungsvarianten ausgearbeitet hat (gezeichnet und datiert: AJ/3. März 2007).

Die Ausgestaltung des Kommissionswesens ist in der Schweiz schon seit längerem ein zentrales Thema von Reformen. Als wegweisend kann die Einführung von ständigen Kommissionen in National- und Ständerat betrachtet werden, bei der es darum ging, ein unübersichtlich gewordenes Kommissionssystem zu straffen und den Einfluss des Parlaments zu stärken. Anfangs der 1990er Jahre wurden auf Bundesebene in beiden Räten zwölf ständige Kommissionen mit fest zugeteilten Fachbereichen geschaffen. Ein weiteres Argument für die Einführung von Sachkommissionen war, dass diese einen weiteren Schritt in Richtung des dem schweizerischen politischen System näher stehenden Parlamentstyps «Arbeitsparlament» darstellen würden.

Abbildung 12: Beratung von Budget und Jahresbericht: Problembefund bei der Kompetenzabgrenzung zwischen BAK und den Sachkommissionen (z.B. bei Aufgaben und Abläufen). Antworten Stadtrat.



Fallzahl: Stadtrat: N = 31.

In jüngerer Zeit wurde die Einführung von ständigen Kommissionen vor allem bei NPM-Reformprojekten ein Thema.⁵¹ In mehreren Kantonen – erwähnt seien zum Beispiel Aargau, Graubünden, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich – wurden ständige Sachbereichskommissionen mit gesetzgebenden Kompetenzen eingeführt.⁵² Rund die Hälfte der Kantone hat heute ein Modell mit ständigen Kommissionen in allen Bereichen, d. h. zur Ausübung der Aufsichts- sowohl als auch der Gesetzgebungsfunktionen. Zudem gibt es eine grössere Zahl gemischter Modelle, bei denen neben den ständigen Kommissionen auch noch Ad-hoc Kommissionen anzutreffen sind. Auf kommunaler Ebene ist das Modell mit ständigen Sachkommissionen mit breiter Zuständigkeit weniger verbreitet, auch nicht unter den NPM-Städten. Ständige Sachkommissionen kennen aber beispielsweise die Stadt Winterthur oder die Gemeinde Riehen, nicht aber Thun, Baden oder Zürich.

Mit der Neugestaltung des Kommissionswesens werden auch in den Kantonen und Städte verschiedene Ziele verfolgt. Übergeordnetes Anliegen ist, wie auf Bundesebene, die *Stärkung des Parlaments*, vor allem angesichts des durch die Umstellung auf NPM befürchteten Verlusts von

⁵¹ Vgl. Brändli 2001 und Nuspliger 2004.

⁵² Vgl. Trippolini 2007, Koller et al. 2006.

Macht und Einfluss.⁵³ Dem Parlament soll weiter ganz grundsätzlich ermöglicht werden, seine klassischen Funktionen Oberaufsicht, Gesetzgebung und Finanzverantwortung (Budgethoheit) besser wahrzunehmen. Ein besonderes Schwergewicht wird vor allem in jüngerer Zeit auch auf die *politische Planung* gelegt. Dem Parlament ganz allgemein⁵⁴ und den ständigen Kommissionen im Besonderen, wird eine wichtige Funktion bei der Wahrnehmung der Planungsverantwortung⁵⁵ zugewiesen. Ein weiteres wichtiges Anliegen der Neugestaltung ist das *Zusammenbringen von Politikverantwortung und Finanzverantwortung*, respektive der Leistungsoptik und Ressourcenoptik, welche dem NPM-Modell ebenfalls zugrunde liegt.

Weitere Elemente, die es bei der Ausgestaltung des Kommissionensystems zu berücksichtigen gilt, sind die *Notwendigkeit einer Gesamtsicht*, vor allem auch in Bezug auf Verwaltungskontrolle und die Finanzen, sowie die *Miliztauglichkeit*. Die Gesamtsicht (Oberaufsicht, Finanzen, Justiz) wird durch Querschnittskommissionen garantiert, die es praktisch in allen Parlamenten der Schweiz, aber nicht immer mit denselben Aufgaben und Kompetenzen gibt. Bei der Miliztauglichkeit stellt sich die Frage, ob ständige Kommissionen oder Ad-hoc-Kommissionen miliztauglicher sind. Erstere ermöglichen eine gewisse Spezialisierung, welche der Qualität der Kommissionsarbeit dienlich sein kann, letztere ermöglichen einen gezielteren und konzentrierteren Einsatz von Kompetenzen und Wissen.

Das Modell der Stadt Bern entspricht im Prinzip den Vorstellungen, die man sich im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung von der Organisation des Parlaments macht: Querschnittskommissionen (BAK) und ständige Sachkommissionen (Sakos). Allerdings scheint das System noch nicht optimal zu funktionieren. Die von der UK NSB zuhanden der vier ständigen Kommissionen zur Diskussion gestellten Alternativen lauteten wie folgt:

- Variante 1: BAK optimiert (mit 3 Sakos)
- Variante 2: (B)AK ohne Budget, d. h. zurück zur GPK (Verwaltungskontrolle, aber ohne Geschäfte) und 3 Sakos

⁵³ Vgl. auch Zwischenbericht UK NEF 2002.

⁵⁴ Vgl. z.B. Sciarini 2004, Nuspliger 2005.

⁵⁵ Vgl. Lüthi 2005.

- Variante 3: Fünf Sakos ohne BAK
- Variante 4: statt BAK: eine GPK und eine Fiko plus 3 Sakos

Die erste Variante basiert auf dem aktuellen Zustand, bei dem BAK und Sakos ‚ihre‘ Teile von Jahresbericht und Produktegruppenbudgets beraten. Neu lädt die BAK aber nicht mehr einzelne Sako-Präsidien zur Vorstellung der Anträge ein, sondern es sind alle vier Kommissionen, die sich mit zwei Delegierten (Präsident/in und Vize) an dieser Kommissionskonferenz beteiligen sollen. Die 3 Sakos berichten über das Wichtigste aus ihrer Kommission und begründen insbesondere ihre finanzrelevanten Anträge (beim PGB). Beim Jahresbericht geht es vor allem um Infos, damit sich die BAK ein Gesamtbild machen kann. Dabei geht es nicht in erster Linie um eine Einigung, da die Vertretungen keine Entscheidungsbefugnis für ihre Kommissionen haben. Im besten Fall sind sich alle einig, dass die vorgelegten Anträge von allen 4 Seiten Unterstützung bekommen und in einem zweiten Schritt auch die Gesamt-BAK die Sako-Anträge unterstützt. Als Manko dieser Lösung können angesehen werden, dass die Informationen aus den Sakos nicht direkt an die gesamte BAK gehen, sondern zuerst nur an die beiden Delegierten, und vor allem dass ein weiteres Gremium geschaffen wird, welches keine Entscheidungskompetenzen hat und den Ablauf des Beratungsverfahrens zusätzlich belastet.

In Variante 2 werden JB und PGB ausschliesslich von den Sakos vorberaten, wobei in einer Kommissions-Konferenz abgemacht werden müsste, wer die übergeordneten Teile, was heute von der BAK gemacht wird, vertritt. Die BAK würde sich ausschliesslich auf die Verwaltungskontrolle konzentrieren (Aufsichtskommission). Die Gesamtoptik dürfte bei dieser Variante noch deutlich schwieriger zu realisieren sein, weil überhaupt keine Vertretung einer Querschnittskommission in die Beratung des Budgets einbezogen wäre.

In Variante 3 würde die BAK aufgelöst und pro Direktion eine Sako gebildet, welche neben PGB und JB auch die Verwaltungskontrolle/Oberaufsicht über ihre Direktion ausübt. Eine Kommissions-Konferenz würde sich wiederum den übergeordneten Aufgaben annehmen. Auch hier dürfte die Gesamtoptik zu kurz kommen. Zudem wird die Oberauf-

sicht zu stark mit politischen Fragen (und nicht ausschliesslich Funktionalisieren, Zweckmässigkeit und Effizienz) vermischt.

Variante 4 schliesslich sieht zwei Querschnittskommissionen vor. Die neue Fiko berät JB und PGB, eine GPK ist mit der Verwaltungskontrolle beschäftigt und die Sachkommissionen konzentrieren sich auf Sachgeschäfte. Als systemfremd oder allenfalls problematisch (da nicht NPM getreu) dürfte sich hier erweisen, dass Aufgaben und Finanzen auseinander genommen sind.

Als realistischste und systemsgetreueste Lösungen aus Sicht der Gutachter dürfte sich die Varianten 1 und 4 erweisen. Problem bei der Variante 1 ist die schwache Stellung der Kommissionskonferenz sowie eine zusätzliche zeitliche Verzögerung. Die ohnehin schon knappe Zeitspanne für das Budget wird noch kürzer, weil ein zusätzliches Gremium eingeschaltet wird. Problem bei Variante 4 ist das Auseinanderfallen von Finanz- und Aufgabenverantwortung, welches nicht den Grundgedanken von NPM entspricht.

Auf der Suche nach einer optimalen Lösung gilt es, sich noch einmal folgende Anforderungen an ein Kommissionssystem im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in Erinnerung zu rufen:

- Vertiefung der Sachkenntnis unter den Parlamentarierinnen und Parlamentarier
- Längerfristige Optik, substantielle Beiträge zur politischen Planung und Steuerung
- Verknüpfung von Aufgabenoptik und Finanzoptik
- Gesamtopik, vor allem bezüglich der Finanzen
- Unabhängigkeit der Oberaufsicht
- Flexibilität und Vermeidung von Überforderungen

Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen sei eine weitere Variante zur Diskussion gestellt, welche folgende Kommissionen beinhaltet:

- 3-5 Sachkommissionen (wobei nicht nur die Zahl der Mitglieder, sondern auch die Zahl der Kommissionen überdacht werden kann)

- Ad-hoc Kommissionen bei Bedarf (allenfalls als Subkommissionen der Sachkommissionen)
- GPK (Oberaufsicht, Verwaltungskontrolle, allenfalls auch ausgelagerte Betriebe)
- Buko oder Fikoko (Budgetkommission oder auch Finanzkoordinationskommission)

Diese Lösung entspricht in ihren Grundzügen der Variante 1. Anstelle der Koordinationskonferenz tritt die Buko, in welcher die Sachkommissionen vertreten sind. Um eine zu starke Belastung der Präsidien zu verhindern, kann diskutiert werden, ob nicht zwei andere Mitglieder die Vertretung wahrnehmen sollen. Möglich wäre allenfalls auch, die Vertretung auf eine ganze Legislatur hinaus zu bestimmen, damit eine gewisse Kontinuität garantiert werden kann. Die Buko hat eine stärkere Stellung als die Koordinationskonferenz und stellt auch Antrag. Die Sachkommissionen haben dann, sollte der Antrag ihrer Position zuwider laufen, die Möglichkeit, im Plenum einen Abänderungsantrag zu stellen.

Zwischenfazit: Parlamentsreform

Die Einführung eines Kommissionssystems war ein wesentlicher Teil der NSB-relevanten Änderungen auf parlamentarischer Ebene. Folgende wichtige Aspekte konnten identifiziert werden:

- Die Parlamentsreform, insbesondere die Einführung des neuen Kommissionssystems, wird von rund einem Drittel der Antwortenden des Stadtrates als positiv für NSB angesehen. Über die Hälfte der Antwortenden des Stadtrates sehen jedoch gar keinen Effekt.
- Obwohl in der Diskussion innerhalb des Parlamentes ein Thema, sieht die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier kein wesentliches Problem bei der Kompetenzabgrenzung zwischen BAK und den Sachkommissionen bezüglich Aufgaben und Abläufen. Bei den Antwortenden, die Mitglied einer Kommission sind, wird dieses Thema jedoch deutlicher als Problem wahrgenommen. Die zurzeit praktizierte Lösung mit der Kommissionspräsidien-Konferenz wird als gangbare Lösung erachtet.

- Als Alternativmodell zur Kommissionspräsidienkonferenz wird vorgeschlagen, eine Budget- oder Finanzkoordinationskommission einzusetzen, in der die Sachkommissionen mit je zwei Mitglieder vertreten sind. Mit entsprechenden Antragsrechten ausgestattet, würde damit die Gesamtoptik gestärkt.

3.5 Instrumente

Für die Steuerung von öffentlichen Verwaltungen steht eine breite Palette von unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten zur Verfügung. Mit welchen Instrumenten die Verwaltung letztendlich gesteuert wird und wie diese Instrumente im Detail gestaltet sind, hängt sehr stark von den individuellen Bedürfnissen der jeweiligen Gemeinden ab. Entsprechend existiert auch kein idealtypisches, universell anwendbares Set von Instrumenten.

Im Folgenden wird mittels der Umfragen aufgezeigt, welche Instrumente die Stadt Bern nutzt und wie die Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung diese in ihrer Bedeutung und in ihren Auswirkungen beurteilen.

Ein besonderer Fokus liegt dabei auf dem System der Produktgruppen und Produkte. Die Einführung von Produktgruppen bzw. von Produkten ist eines der Hauptcharakteristiken der Verwaltungsreform nach NPM und bringt Änderungen in der Verwaltungskultur, im Verwaltungsdenken und im Verwaltungshandeln mit sich.

Die wichtige Rolle des Produktgruppenbudgets und seiner Elemente wird in der *vergleichenden Bewertung unterschiedlicher NSB-Instrumente* deutlich (vgl. Abbildung 13). Dem Produktgruppenbudget wurde von den Antwortenden des Stadtrates auf einer Skala von 1 bis 6 (1 = Sehr tiefe Bedeutung, 6 = Sehr hohe Bedeutung) mit 5.4 die mit Abstand grösste Bedeutung zugesprochen. Absolut gesehen ist das Produktgruppenbudget damit sehr wichtig, relativ gesehen im Vergleich zu den anderen Instrumenten, das wichtigste Instrument überhaupt, gefolgt von Steuerungsvorgaben sowie Produktgruppen und Produkten. Interessanterweise schneiden die Ziele und vor allem die Kennzahlen klar schlechter ab als die Steuerungsvorgaben und machen damit deutlich, dass der Stadtrat eine besondere Beziehung zu den Steuerungsvorgaben hat. Ebenfalls als ein wichtiges NSB-Instrument gilt der Finanzplan und dies, obwohl der Stadtrat hier keinen direkten Einfluss ausüben kann.

Abbildung 13: Bedeutung verschiedenerer NSB-Instrumente für eine gute Steuerung der Verwaltung. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 37$, $N_{\max} = 45$; Verwaltung: $N_{\min} = 82$, $N_{\max} = 87$.

Das Produktgruppenbudget wird jedoch nicht nur von den Antwortenden des Stadtrates als sehr wichtig eingestuft, sondern auch von den Antwortenden der Verwaltung. Allerdings ist für letztere Gruppe der *Globalkredit* von deutlich grösserer Bedeutung. Insbesondere die Flexibilität und der Nutzen für die Effizienz werden tendenziell als positive Effekte des Globalkredits bewertet, aber auch die Arbeitszufriedenheit und Motivation die damit einhergeht wird geschätzt. Für die Antwortenden des Stadtrates ist der Globalkredit zwar nicht ganz so wichtig wie für die Antwortenden der Verwaltung, aber auch hier erkennt man den Mehrgewinn an Flexibilität, Effizienz und Arbeitszufriedenheit an.

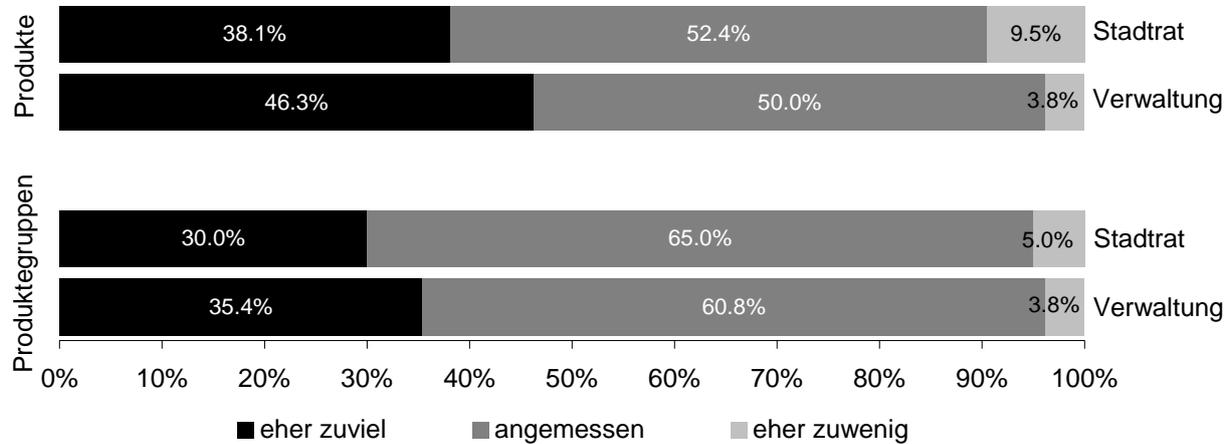
Für die Einschätzung von NSB sind aber nicht nur die positiv bewerteten Instrumente von Interesse, sondern auch die negativ bewerteten (vgl. Abbildung 13). Dabei sticht insbesondere die Leistungsverrechnung hervor. In den von uns geführten Interviews wurden häufig Zweifel und Kritik

an der internen Leistungsverrechnung laut. Dieses Missbehagen wird letztendlich auch in den Umfragen deutlich. Für beide Antwortgruppen ist die interne Leistungsverrechnung im Vergleich zu den anderen Instrumenten am unwichtigsten. Warum dies so ist, wurde in der Umfrage nicht erfasst. In den Interviews häufig geäußerte Beschwerden weisen insbesondere auf Probleme mit der Handhabbarkeit hin und auf Schwierigkeiten, die Tätigkeiten in verrechenbare Leistungen umzuwandeln. Für Abteilungen wie die Informatikdienste ist dies z.B. sehr gut gelungen, so dass letztendlich manche Abteilungen sehr viele Leistungen verrechnen können und dies auch tun. Andere wiederum sind kaum in der Lage Leistungen umzulegen. Dies führt, so die Ergebnisse unserer Interviews, zu Unmut und Spannungen in der Berner Stadtverwaltung.

Aufgrund der in der Umfrage ermittelten Bedeutung des Produktegruppen- und Produktesystems wird dieses in der weiteren Analyse intensiver untersucht. Im Folgenden werden unterschiedliche Produktegruppenbudgetaspekte, die im NPM-Ansatz wichtig sind und die immer wieder in Gesprächen eine Rolle spielten, besprochen.

Ein wichtiges Qualitätsmerkmal einer NPM-Reform ist die den Aufgaben der Verwaltung entsprechende Definition von Produktegruppen- und Produkten. Dies drückt sich zum einen in der *Angemessenheit der Anzahl von Produktegruppen und Produkten*, wie auch in der Zusammensetzung der Produktegruppen aus. In den Interviews wurde häufig die zu grosse Anzahl von Produkten bemängelt. Diese Wahrnehmung kam in der Umfrage nicht zum Vorschein. Die meisten der Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung bewerten diesen Aspekt tendenziell positiv, dasselbe gilt für die Anzahl von Produktegruppen, die Strukturiertheit des Produktegruppenbudgets sowie die Verständlichkeit und die Zusammensetzung der Produktegruppen. Die Erkenntnisse aus den Interviews werden aber zumindest soweit bestätigt, dass die Anzahl der Produkte im Vergleich zur Anzahl der Produktegruppen von fast der Hälfte der Antwortenden Mitarbeitenden der Verwaltung (46.3%) als der problematischere Aspekt betrachtet bzw. die Anzahl der Produkte als zu hoch eingeschätzt wird (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Anzahl der Produkte und Produktgruppen: Beurteilung durch Stadtrat und Verwaltung.



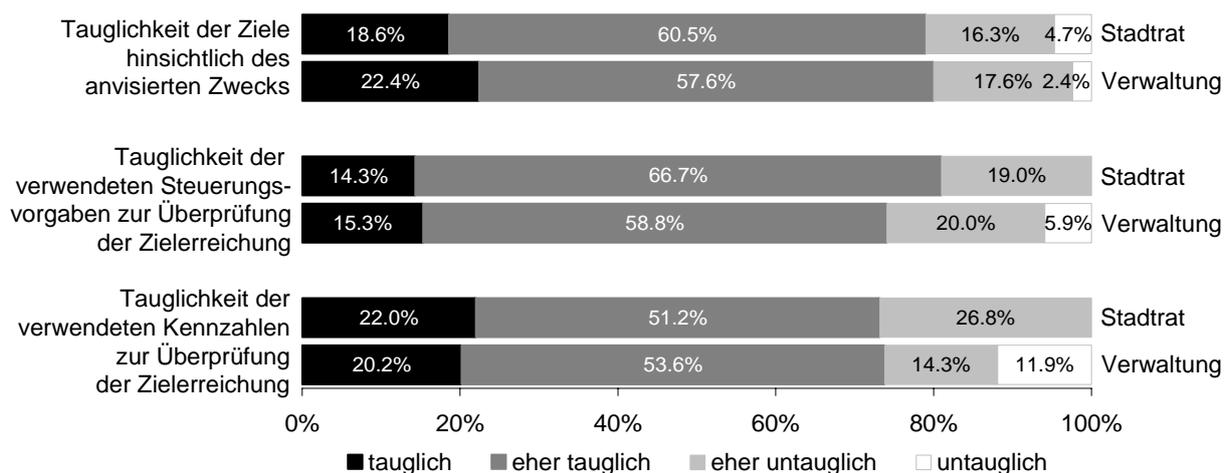
Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 40$, $N_{\max} = 42$; Verwaltung: $N_{\min} = 79$, $N_{\max} = 80$.

Die Struktur und Verständlichkeit des Produktgruppenbudgets sowie die Anzahl von Produktgruppen und Produkten sagt noch nichts darüber aus, ob die Instrumente den gewünschten Effekt haben. Jedoch zeichnen Antwortende des Stadtrats und der Verwaltung in vielen Punkten ein positives Bild des *Nutzens, der durch das Produktgruppen- und Produktesystem geschaffen wird*. So wird durch das Produktgruppenbudget das Verhältnis von Kosten und Erlös deutlicher und damit auch der Mitteleinsatz klarer. Dieser Transparenzgewinn, so zeigen nicht nur die Umfrage, sondern auch unsere Gespräche auf der Ebene des Stadtrates, des Gemeinderates und der Verwaltung, ist eine der grossen Verbesserungen, die mit NSB einhergingen. Ob mit dem Produktgruppenbudget auch eine höhere Qualität der erbrachten Leistung festzustellen ist, wird von den Antwortenden des Stadtrates und der Verwaltung unterschiedlich beurteilt. Während die Antwortenden der Verwaltung mit einer ganz knappen Mehrheit der Meinung sind, dass die Qualität der erbrachten Leistung mit NSB steigt, ist die Mehrheit der Antwortenden des Stadtrates bei diesem Thema klar entgegengesetzter Ansicht. Ob dies bedeutet, dass es eine Qualitätsverschlechterung gibt, sei dahingestellt und kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Unsere Interviews haben aber kein Muster in dieser Hinsicht erkennen lassen.

In einem weiteren Schritt wurden mit den *Zielen, den Steuerungsvorgaben und den Kennzahlen* drei wesentliche Elemente einer Produk-

tegruppe bzw. eines Produktes untersucht (vgl. Abbildung 15). Es wurde deutlich, dass die Antwortenden des Stadtrats insbesondere die Ziele und die verwendeten Steuerungsvorgaben häufig als «tauglich» oder «eher tauglich» bewerteten. Die Kennzahlen erhalten zwar auch eine mehrheitlich positive Bewertung, diese ist jedoch weniger deutlich als bei den Steuerungsvorgaben und den Zielen. Dieses Ergebnis bestätigt die im vorherigen Abschnitt gemachte Beobachtung, dass die Antwortenden des Stadtrats die Kennzahlen als im Vergleich weniger wichtig einstufen als die Steuerungsvorgaben. Für die Antwortenden der Verwaltung sind die Steuerungsvorgaben, Ziele und Kennzahlen etwas weniger wichtig, aber sie werden auch von dieser Gruppe als tendenziell tauglich bewertet.

Abbildung 15: Produktgruppen allgemein: Tauglichkeit der Ziele hinsichtlich des anvisierten Zwecks sowie der verwendeten Steuerungsvorgaben und Kennzahlen zur Überprüfung der Zielerreichung. Antworten Stadtrat und Verwaltung.

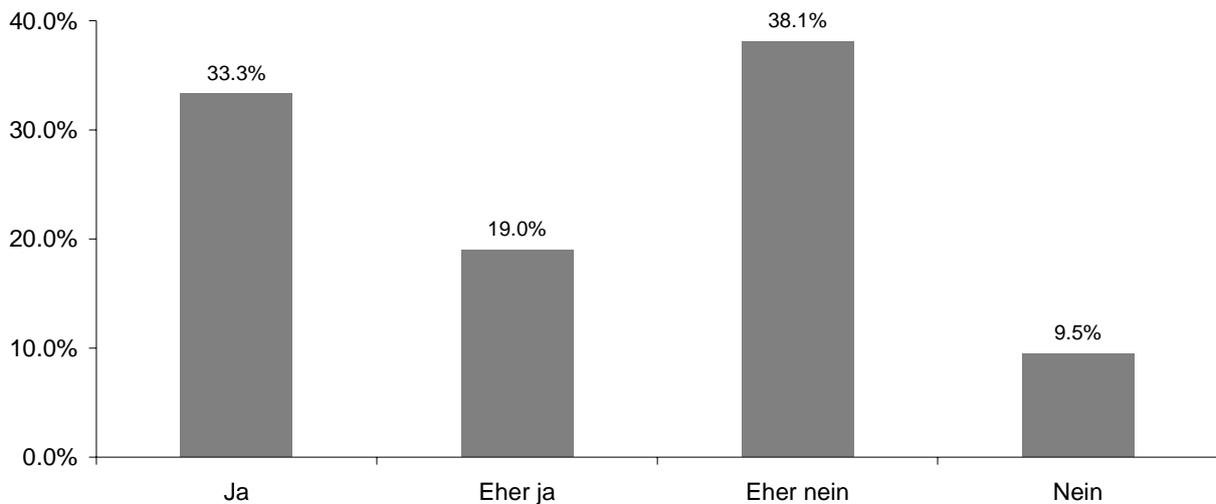


Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 41$, $N_{\max} = 43$; Verwaltung: $N_{\min} = 84$, $N_{\max} = 85$.

Ein weiterer Aspekt, der im Zusammenhang mit dem Produktgruppensystem immer wieder diskutiert wird, ist die Frage nach der Einrichtung oder dem Nutzen von so genannten *Light-Dienststellen*, d.h. Dienststellen, für die aufgrund einer schwierigen Steuerbarkeit keine Steuerungsvorgabe besteht; beispielsweise wenn die Leistungserstellung vom Verhalten Dritter abhängig ist. Zur Frage, ob Light-Dienststellen Sinn machen, gab und gibt es innerhalb der Stadtverwaltung, des Stadtrates und des Gemeinderates, so erfuhren wir aus den Interviews, sehr divergierende Ansichten. Dieser Eindruck geht einher mit den Umfrageergebnis-

sen, in denen die Antwortenden des Stadtrates Light-Dienststellen zwar mehrheitlich befürworten, aber eine grosse Zahl der Antwortenden auch dagegen war (vgl. Abbildung 16). Im Rahmen der Verwaltungsbefragung wurde nicht nach Light-Dienststellen gefragt, daher fehlen hier Vergleichswerte.

Abbildung 16: Wird die Kategorie der «Light»-Dienststellen für sinnvoll befunden? Antworten Stadtrat.



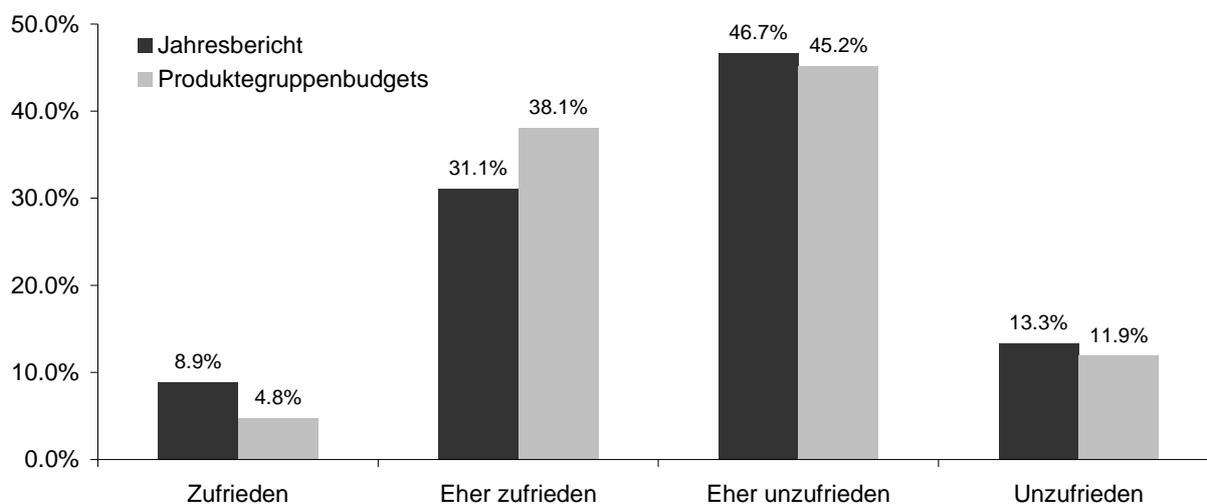
Fallzahl: Stadtrat: N = 42.

Eine weitere grosse Herausforderung ist die *zeitliche Planung von Jahresbericht und Produktegruppenbudget*. In den von uns geführten Interviews wurde deutlich, dass die Vorbereitung und Vorberatung des Produktegruppenbudgets schwierig ist, weil der Zeitabstand zwischen der Vollendung des Jahresberichtes und der Verabschiedung des Produktegruppenbudgets nur wenige Wochen beträgt. Gleichzeitig wird bemängelt, dass die Zeit für die Bearbeitung des Produktegruppenbudgets und des Jahresberichtes generell zu kurz ist. Im Rahmen der Verwaltungsumfrage wird deutlich, dass die Antwortenden des Stadtrates hier ebenfalls deutlichen Handlungsbedarf sehen. Eine klare Mehrheit ist mit dem zeitlichen Ablauf «eher unzufrieden» oder «unzufrieden» (vgl. Abbildung 17).

Für die Praxis bedeutet dies, dass die Antwortenden des Stadtrates den Jahresbericht gerne früher vorgelegt haben möchten. Der optimale Zeithorizont wird allerdings sehr unterschiedlich gesehen und reicht, so die Angaben der antwortenden Stadträtinnen und Stadträte auf eine ent-

sprechende offene Frage in der Umfrage, von Anfang des Jahres bis zu zwei Wochen früher als bisher. Das Produktgruppenbudget hingegen, so die Antwortenden, soll möglichst früh verfügbar sein, um ausreichend Bearbeitungszeit zu gewährleisten. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass es einiges später als der Jahresbericht vorgelegt werden sollte.

Abbildung 17: Zufriedenheit mit dem zeitlichen Ablauf bei der Erstellung und Fertigstellung des Jahresberichtes und des Produktgruppenbudgets. Antworten Stadtrat.



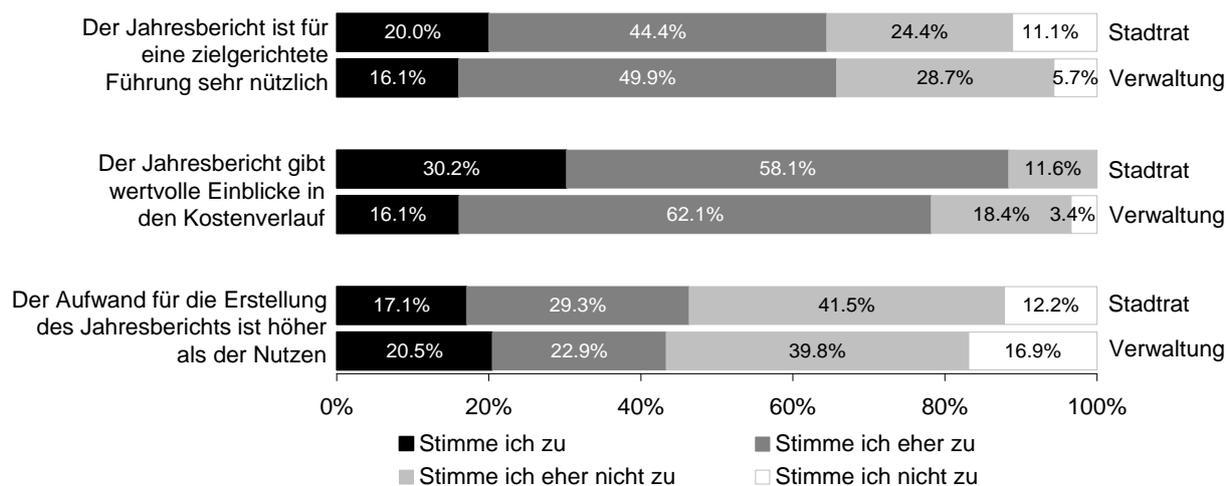
Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 42$, $N_{\max} = 45$.

Dass die Antwortenden den Jahresbericht für ein sehr wichtiges Instrument halten, wurde nicht nur in den Interviews deutlich. Letztendlich ist es *das* Instrument, das den Stadtrat dazu befähigt, seine Verwaltungskontrolle auszuüben. Dementsprechend schätzen sowohl die Antwortenden des Stadtrates als auch die Antwortenden der Verwaltung den *Nutzen des Jahresberichtes für die Führung* als sehr hoch ein. Dasselbe gilt für die zusätzliche Klarheit über den Kostenverlauf, wird doch generell der Transparenzeffekt von NSB als besonders hoch eingeschätzt (vgl. Abbildung 18).

Der Jahresbericht wurde in Gesprächen mit den Interviewpartnern häufig mit unverhältnismässig hohem administrativem Aufwand in Verbindung gebracht. Diese Einstellung widerspiegelt sich auch in der Befragung der Verwaltung und der Mitglieder des Stadtrates. Zwar findet in beiden Gruppen eine Mehrheit der Antwortenden, dass sich der Aufwand letzt-

endlich lohne. Dennoch ist der Anteil für welche der Aufwand eher zu hoch ist mit je deutlich über 40% sehr ausgeprägt (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18: Aussagen zum Jahresbericht: «Der Jahresbericht ist für eine zielgerichtete Führung sehr nützlich», «Der Jahresbericht gibt wertvolle Einblicke in den Kostenverlauf» sowie «Der Aufwand für die Erstellung des Jahresberichts ist höher als der Nutzen». Zustimmungsgesamt Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 41$, $N_{\max} = 45$; Verwaltung: $N_{\min} = 83$, $N_{\max} = 87$.

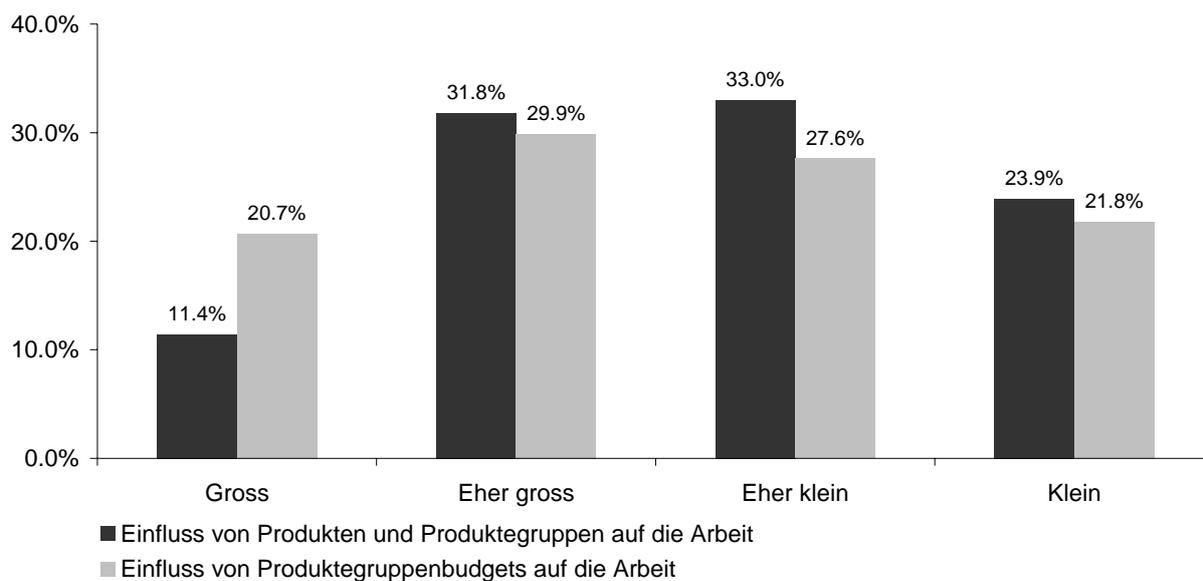
Die Verwaltung und das Produktgruppenbudget

Im nun folgenden Abschnitt werden die Aussagen zum Produktgruppenbudget und den Produkten aus dem spezifischen Blickwinkel der Verwaltung betrachtet. Dabei interessiert vor allem inwieweit sich dieses Steuerungsinstrument auf die konkrete Arbeit der Antwortenden auswirkt. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass sich die gemachten Aussagen nicht auf die Gesamtverwaltung beziehen, da nur Kader 1 und Kader 2 Mitarbeitende sowie Produktgruppen- und Produkteverantwortliche befragt wurden.

Es zeigt sich, dass für die Mehrheit der Antwortenden der *direkte Einfluss von Produkten und Produktgruppen auf ihre Arbeit* «eher klein» oder «klein» ist (vgl. Abbildung 19). Für über 40% der Antwortenden ist er jedoch «gross» oder «eher gross». Beim Einfluss des Produktgruppenbudgets als Gesamtes zeigt sich ein ähnliches zweigeteiltes Bild. Ruft man sich den Anspruch von NSB ins Gedächtnis, eine verwaltungsübergreifende Reform zu sein, dann wirft dieses Ergebnis doch Fragen

hinsichtlich der Durchdringungsstärke der Reform auf. Man sollte annehmen, dass die meisten antwortenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleich stark betroffen sind. Die Realität zeigt aber eine Zweiteilung in betroffene und weniger betroffene Kader.

Abbildung 19: Einfluss von Produkten, Produktgruppen und Produktgruppenbudgets auf die Arbeit. Antworten Verwaltung.



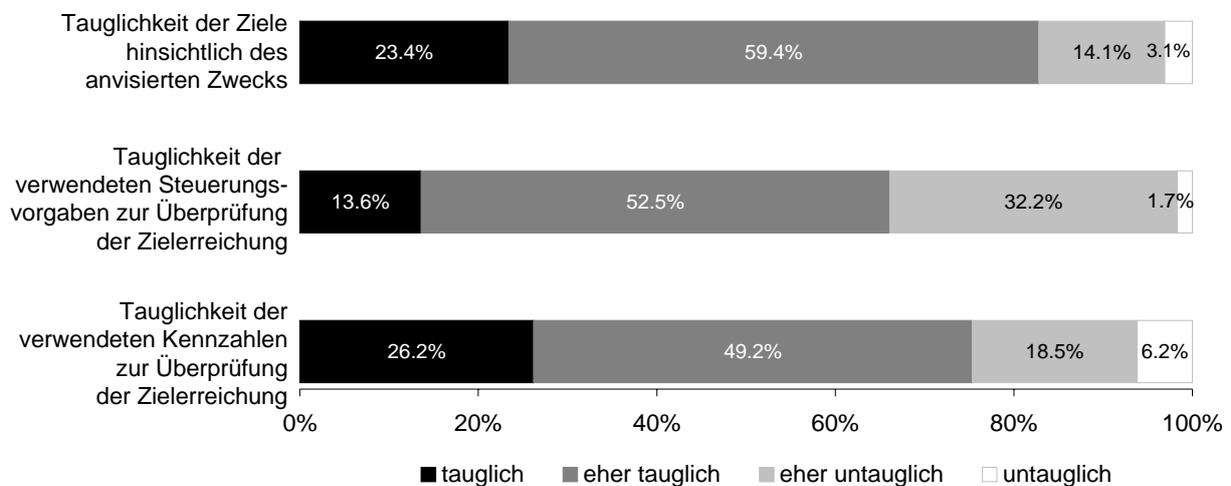
Fallzahl: Verwaltung: $N_{\min} = 87$, $N_{\max} = 88$.

Auch wenn der Einfluss von Produktgruppen und Produkten auf die eigene Arbeit nicht für alle Antwortenden der Verwaltung gleich zu sein scheint, werden *Ziele*, *Steuerungsvorgaben* und *Kennzahlen* als insgesamt positiv bewertet. Die Ziele sind tauglich hinsichtlich der Erreichung des anvisierten Zwecks, die verwendeten Steuerungsvorgaben helfen bei der Zielerreichung und die verwendeten Kennzahlen zur Überprüfung der Zielerreichung (vgl. Abbildung 20).

Paradoxerweise werden die Steuerungsvorgaben im individuellen Umgang im Vergleich zu den Kennzahlen und den Zielen etwas schlechter bewertet, als dies bei der allgemeinen Einschätzung der Fall ist. In Abbildung 13 wurde nach der allgemeinen Beurteilung von Zielen, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen im Vergleich zu anderen Instrumenten gefragt. Hier zeigte sich kein wesentlicher Bewertungsunterschied zwischen Steuerungsvorgaben, Kennzahlen und Zielen. Es gibt also eine

verhältnismässig grosse Zahl von Mitgliedern der Verwaltung, die mit den eigenen Steuerungsvorgaben nicht vollständig zufrieden sind, aber generell und allgemein gesprochen den Steuerungsvorgaben insgesamt ein gutes Zeugnis ausstellen. Hier scheint es eine Diskrepanz in der Verwaltung zwischen Wahrnehmung und Realität zu geben.

Abbildung 20: Benötigte Produktegruppen: Tauglichkeit der Ziele hinsichtlich des anvisierten Zwecks sowie der verwendeten Steuerungsvorgaben und Kennzahlen zur Überprüfung der Zielerreichung. Antworten Verwaltung.



Fallzahl: Verwaltung: $N_{\min} = 59$, $N_{\max} = 65$.

Auswirkungen des neuen Steuerungssystems

Die Einführung eines neuen Steuerungssystems sollte letztendlich zu messbaren Effekten in den eigenen Leistungsdaten führen. Wir stellten daher die Frage: «Haben Sie konkrete *Veränderungen in den Leistungsdaten* (Mengen, Zeiten, Termine) beobachtet, die Sie auf NSB zurückführen?»

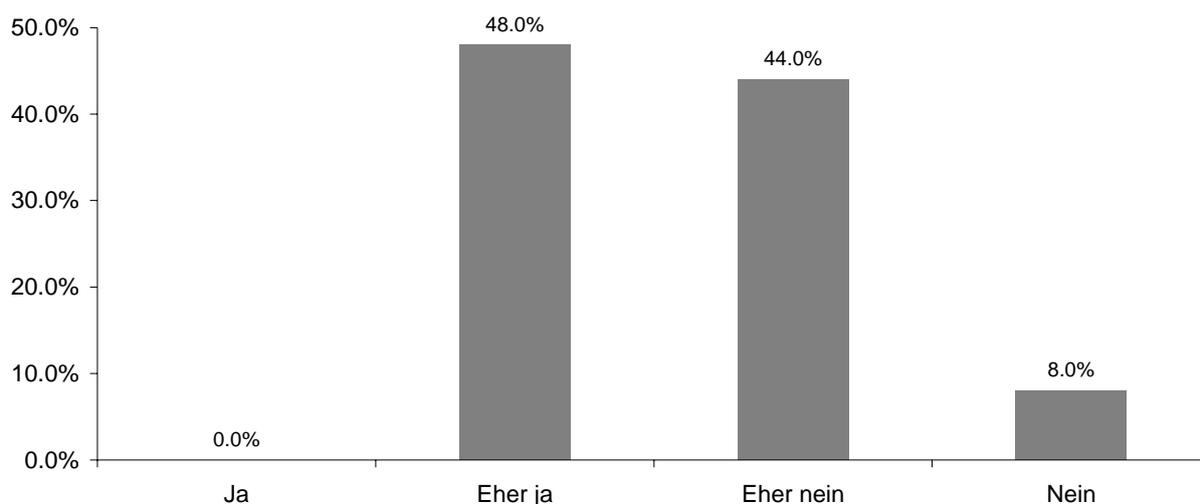
Die Antwortenden der Verwaltung bejahten diesen Punkt mit einer Zustimmungsrate von 64.5%. Allerdings zeigen die Antworten, dass hier nicht nur positive Effekte beobachtet wurden, sondern auch negative, wie die folgenden exemplarischen Äusserungen belegen:

- «Output ist gestiegen»
- «bessere Termintreue»

- «Aufwand!! Zeitlich und mengenmässig»
- «Grosser Termindruck bei Direktionen (früheres Abgeben von PGB und Jahresbericht), bei der Finanzverwaltung (weniger Zeit zur Kontrolle) und den stadträtlichen Kommissionen (beanspruchen für Überwachung mehr Zeit).»

Was hat nun die Zuteilung der kommunalen Leistungen in Produktgruppen und Produkte letztendlich gebracht? Nach Ansicht von knapp der Hälfte (48%) der Antwortenden des Stadtrates ist die Effizienz mit NSB und der Aufteilung von Aufgaben in Produkte und Produktgruppen gestiegen, etwas mehr als die Hälfte der Antwortenden verneinen dies allerdings (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Effizienzsteigerung in der Verwaltung durch die Aufteilung von Aufgaben in Produkte. Antworten Stadtrat.



Fallzahl: Stadtrat: N = 25.

Von den Antwortenden des Stadtrates, so zeigt die Beantwortung einer offenen Frage nach den *wichtigsten positiven Auswirkungen der Zuteilung kommunaler Leistungen in Produktgruppen*, wird die mit der Aufteilung von Aufgaben in Produkte zugenommene Transparenz am häufigsten genannt. Diese zeigt sich in unterschiedlichen Facetten: In einem deutlicheren Verhältnis von Kosten und Nutzen, der besseren Orientierung darüber, wer welche Dienstleistungen in welchem Ausmass erbringt oder in Informationen darüber, was die Aufgaben der Stadtverwaltung im

Einzelnen beinhalten. Weitere wichtige Fortschritte, die von den Antwortenden angeführt werden sind, dass die Produktegruppen wichtige Leitlinien und Prioritäten für das Denken und Handeln der Verwaltungseinheiten darstellen und sie eine gute Basis für systematische Gespräche zwischen Stadtratsdelegationen und Verwaltungseinheiten bieten.

Als *negativen Effekt* nennen die Antwortenden des Stadtrates vor allem die grosse Zusatzarbeit für die Verwaltung und damit einhergehend die grosse Informationsflut, die hohe Ansprüche an die Informationsverarbeitungskapazität des Stadtrats richtet. Gleichzeitig können Zuständigkeitsprobleme bei dienststellenübergreifenden Aufgaben auftreten, für die sich niemand mehr verantwortlich fühlt.

Die Verwaltung sieht ebenfalls den Transparenzgesichtspunkt als Gewinn von NSB an, führt aber noch eine Reihe weiterer positiver Effekte ins Feld. So lobt sie die mit der Aufteilung der Aufgaben in Produkte einhergehende Übersichtlichkeit, Stufengerechtigkeit und Steuerbarkeit. Zudem wird mit NSB das Bewusstsein für die eigentlichen Kernaufgaben der Verwaltung gestärkt. Auf der Negativseite sieht die Verwaltung, ähnlich wie der Stadtrat, die grosse Zusatzarbeit der Verwaltung sowie die Problematik, dass es Produkte gibt, die schwer mit Steuerungsvorgaben versehen werden können und daher oft künstlich erscheinen. Des Weiteren bemängeln Antwortende der Verwaltung eine mit NSB einhergehende Zunahme der Bürokratie und dass die Organisation der Leistungen nach Produkten auf der Grundlage ihrer bisherigen Direktionszuordnung und nicht nach NPM-Grundsätzen erfolgte.

Zwischenfazit: Instrumente der NSB

Insgesamt stellen Stadtrat und Verwaltung den Instrumenten von NSB ein zufrieden stellendes Zeugnis aus. Im Grad der Zustimmung unterscheiden sich die beiden Gruppen jedoch. Zusammengefasst lassen sich über die Instrumente von NSB die folgenden Aussagen machen:

- Das Produktegruppenbudget wird von Verwaltung und Stadtrat als sehr wichtiges Instrument betrachtet. Für die Verwaltung ist nur noch der Globalkredit von grösserer Bedeutung. Sowohl Stadtrat und Verwaltung schätzen die damit einhergehende Flexibilität als sehr positiv ein.

-
- Die Anzahl der Produkte wird von einem sehr grossen Teil der Antwortenden, wenn auch nicht von der Mehrheit, als zu hoch betrachtet.
 - Etwa die Hälfte der Antwortenden aus der Verwaltung sieht keinen oder nur einen geringen Einfluss der Produkte, Produktgruppen oder Produktgruppenbudgets auf ihre Arbeit.
 - Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen werden mehrheitlich als «eher tauglich» oder «tauglich» wahrgenommen.
 - Der Aufwand für den Jahresbericht wird von einem sehr grossen Teil der Antwortenden, wenn auch nicht von der Mehrheit, als zu hoch betrachtet.
 - Die Transparenz von Kosten und Erlösen ist für die Antwortenden einer der grössten Vorteile von NSB. Der damit einhergehende Aufwand für die Verwaltung ist einer der grössten Nachteile.
 - Der zeitliche Ablauf bei der Erstellung und der Fertigstellung des Jahresberichtes und des Produktgruppenbudgets wird von Stadtrat und Verwaltung überwiegend als problematisch wahrgenommen.
 - Der Stadtrat findet Light-Dienststellen mehrheitlich fraglich.

3.6 Politische Steuerung

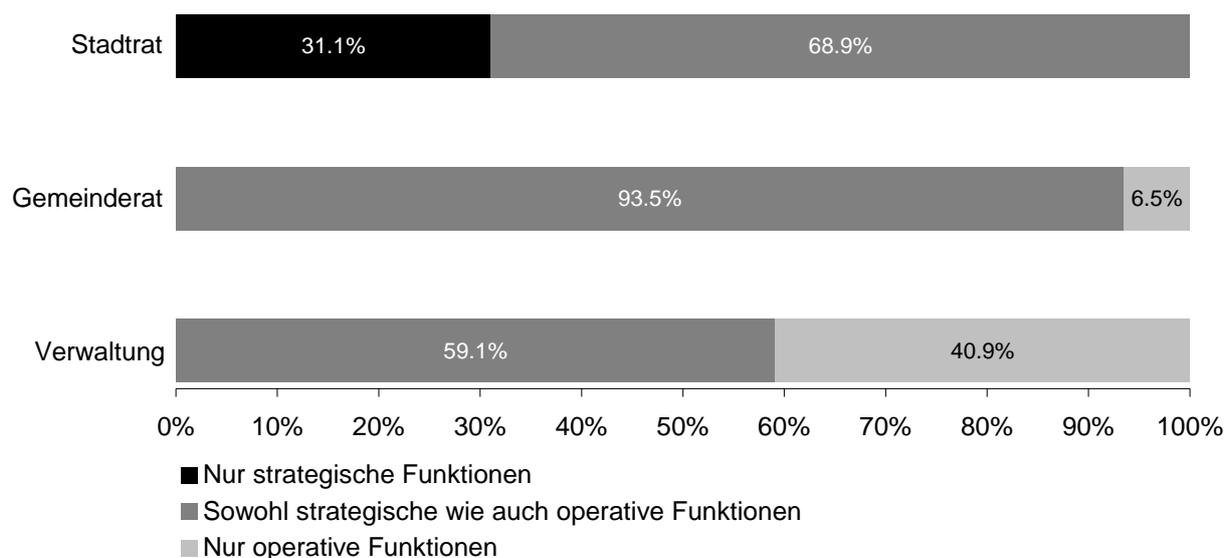
Die politische Steuerung der Stadt Bern wird von Stadtrat und Gemeinderat wahrgenommen. Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten sollten im Prinzip klar verteilt sein, jedoch gibt es immer wieder Konflikte darüber, wer auf welche Steuerungsinstrumente welchen Einfluss hat oder haben sollte. Diese vorhandene Unsicherheit spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Umfragen wider.

Insbesondere trifft diese Unklarheit, so unsere Erkenntnisse aus den Interviews, auf die *Abgrenzung zwischen strategischen und operativen Themen* zu. Nach NPM-Grundsätzen sollte sich der Stadtrat eher auf strategische Gesichtspunkte der Steuerung konzentrieren, der Gemeinderat eher auf operative und strategische Themen und die Verwaltung, als ausführender Akteur, vor allem operativ tätig werden. Dass dies in der Wahrnehmung des Stadtrates nicht der Fall ist, zeigen die Antworten aus der Stadtratsumfrage (vgl. Abbildung 22). Nach Ansicht einer gros-

sen Mehrheit der Antwortenden nehmen alle drei Akteure sowohl strategische als auch operative Funktionen wahr. Nur ein Drittel der Antwortenden sieht beim Stadtrat nur strategische Funktionen, und rund 40% sieht bei der Verwaltung nur operative Funktionen angesiedelt. Insgesamt lässt sich aber die von der Theorie geforderte klassische Kompetenzaufteilung mit dem Stadtrat als den für die strategische Ebene verantwortlichen Akteur nicht erkennen.

Die Interessen des Stadtrates an operativen Fragen wurden auch in den Interviews deutlich. Die Motivation für die Auseinandersetzung der Mitglieder des Stadtrates mit operativen Fragen basiert auf normativen und taktischen Überlegungen. Zum einen betrachten die Mitglieder des Stadtrates die Auseinandersetzung mit operativen Fragen häufig als ihre Aufgabe, zum anderen nutzen sie dieses Thema zur politischen Profilierung.

Abbildung 22: Funktionen von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung. Antworten Stadtrat.

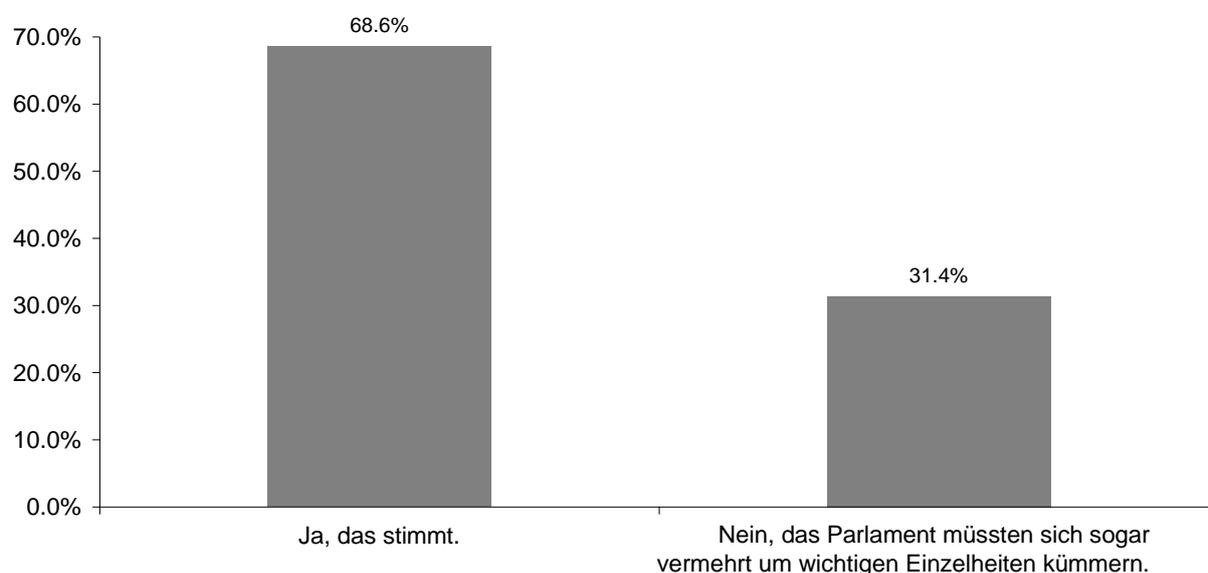


Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 44$, $N_{\max} = 46$.

Die Beschäftigung des Stadtrates mit Sachthemen auf einer niedrigen Steuerungsebene bringt einige Probleme mit sich. Die Mitglieder des Stadtrates wenden einen grossen Teil ihrer Zeitressourcen für die Auseinandersetzung mit Produkten und ihren Steuerungsvorgaben auf. Durch intensive Debatten und durch Delegationsbesuche fällt zudem zusätzlicher Zeitaufwand an, so dass sich die Stadträte bzw. die Kommissions-

und Delegationsmitglieder einem starken terminlichen Druck und hohem Arbeitsaufwand ausgesetzt sehen. Diese Sicht wird durch die Parlamentsumfrage bestärkt (vgl. Abbildung 23). Fast 70% der Antwortenden finden, dass das Parlament zu viele *Detailgeschäfte* berät. Der negative Nebeneffekt ist, dass nicht mehr ausreichend Zeit für strategische Steuerung, für die idealtypische Funktion des Stadtrates, übrig bleibt.

Abbildung 23: Beurteilung der Aussage: «Das Parlament berät allgemein zu viele Detailgeschäfte». Antworten Stadtrat.



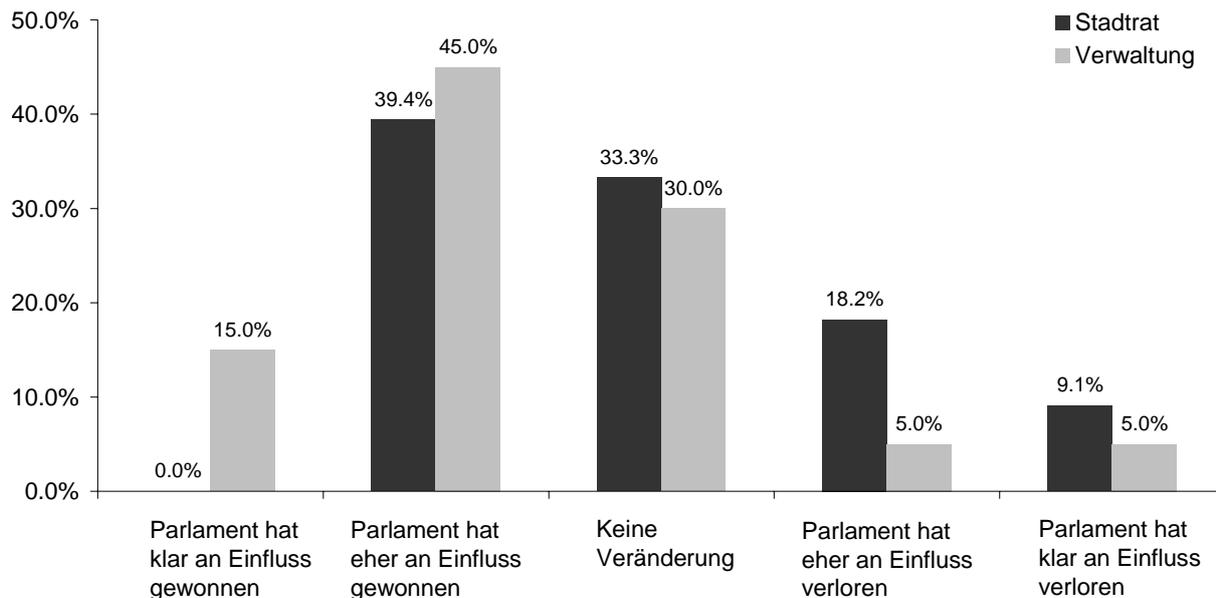
Fallzahl: Stadtrat: N = 35.

Welche Änderungen hat NSB mit Blick auf das *Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren* bewirkt? Letztendlich hätte mit der Einführung der NPM-Reform eine Neuaufteilung der Entscheidungskompetenzen stattfinden müssen. Diese hat aber, und dabei stimmen die Antwortenden der Verwaltung und des Stadtrats mehrheitlich überein, nicht stattgefunden.

Jedoch scheint, so die Meinung der Antwortenden des Stadtrates, das Parlament mit der Verwaltungsreform gestärkt worden zu sein (vgl. Abbildung 24). Auch wenn ein Drittel der Antwortenden aus dem Stadtrat keine Veränderung beim Einfluss des Stadtrates sieht, so sind 40% der Meinung, dass NSB eine prinzipielle Stärkung des Parlaments mit sich brachte. Bei den Antwortenden der Verwaltung ist diese Ansicht noch

sehr viel ausgeprägter: 60% der Antwortenden aus dieser Gruppe sehen eine mit der Einführung von NSB einhergehende Stärkung des Parlaments.

Abbildung 24: Einfluss der NSB-Einführung auf das Kräfteverhältnis zwischen Parlament und Gemeinderat/Verwaltung. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: N = 33; Verwaltung: N = 20.

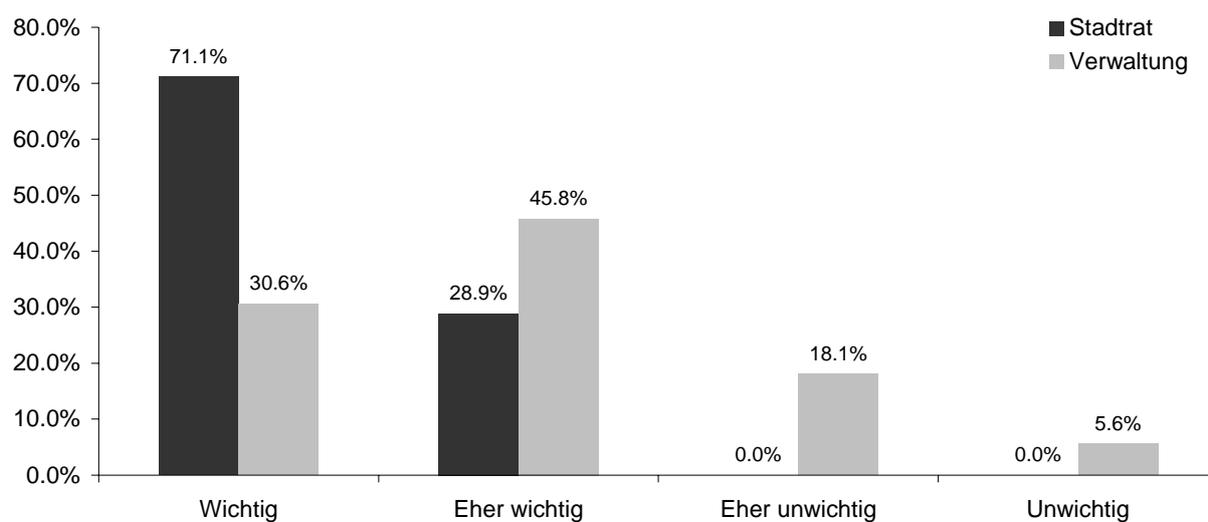
Auch wenn die Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung nur beschränkt von einer Veränderung der Kompetenzverteilung ausgehen, die Abgrenzung von strategischen und operativen Steuerungsaufgaben unklar ist und der Stadtrat sich tendenziell zu viel in Details verliert, haben sich die eigenen *Steuerungsmöglichkeiten* nach Ansicht der meisten Antwortenden des Stadtrates tendenziell verbessert (67.6% «klar verbessert» oder «eher verbessert»). Auch die Antwortenden der Verwaltung sehen mit NSB genug Möglichkeiten für den Stadtrat seine Steuerungskompetenz wahr zu nehmen.

Allerdings sieht lediglich ein Drittel der Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung den Fortschritt in der Möglichkeit des Stadtrates, politische Grundsatzentscheidungen zu treffen. Eine absolute Mehrheit sieht hier zu früher gar keine Veränderung. Dafür kann der Stadtrat mit NSB gegenüber früher besser seiner Kontroll- und Aufsichtspflicht nachkommen, wie eine Mehrheit von 58.7% der Antwortenden meint.

Ob die stadträtliche Steuerung letztendlich erfolgreich ist, hängt unter anderem von den Kriterien ab die man als Bewertungsmaßstab zugrunde legt. Ein wichtiger Indikator ist, ob der Stadtrat das Gefühl hat, dass sich seine *politischen Zielsetzungen im Verwaltungshandeln widerspiegeln*. Für die Stadt Bern lässt sich dies zumindest für zwei Aspekte bejahen. Die Antwortenden des Stadtrats finden mehrheitlich, dass die Produktegruppen den eigenen politischen Zielsetzungen entsprechen (83.3%) und dass ihre Anliegen bei der Bestimmung der politischen Zielsetzung der Abteilung angemessen berücksichtigt wurden (51.7%). Allerdings verneint auch eine relativ grosse Zahl der antwortenden Mitglieder des Stadtrates diese letzte Frage (48%). Aufgrund des relativ grossen Einflusses des Stadtrates auf das Produktegruppenbudget ist es jedoch nicht verwunderlich, dass bei den Produktegruppen eine grössere Zufriedenheit herrscht als bei der politischen Zielsetzung der Abteilungen.

Das Produktegruppenbudget ist, wie auch schon in den Ausführungen zu den Instrumenten von NSB deutlich wurde, eines der zentralen Steuerungsmittel des Stadtrats. Dementsprechend gab es sowohl in den Interviews wie auch in der Umfrage eine klare Übereinstimmung, dass die *Kompetenz über das Produktegruppenbudget* beim Stadtrat liegen muss (vgl. Abbildung 25), da dies ein Teil seiner Oberaufsichtskompetenz darstellt.

Abbildung 25: Wichtigkeit des Rechts des Stadtrates für die politische Steuerung des Produktegruppenbudgets zu bestimmen. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: N = 45; Verwaltung: N = 72.

Obwohl sowohl die Antwortenden des Stadtrates als auch die Antwortenden der Verwaltung die Kompetenz über das Produktegruppenbudget klar beim Stadtrat sehen, ist damit noch nichts über den Nutzen und die Benutzung dieses Steuerungsinstrumentes durch den Stadtrat gesagt. Die Umfrage zeigt, dass eine gelegentliche *Nutzung des Produktegruppenbudgets als Instrument der politischen Steuerung* zu beobachten ist (vgl. Abbildung 26). Bei der Frage «Wie häufig benutzt der Stadtrat das Produktegruppenbudget als Instrument zur politischen Steuerung der Verwaltung?» sagten 63.4% der antwortenden Mitglieder des Stadtrates und 51.7% der antwortenden Verwaltungsmitglieder, dass dies gelegentlich geschehe. Rund 34% beider Gruppen sagten, dass dies selten geschehe. Letztendlich zeigt dies, dass der Stadtrat das Produktegruppenbudget zur Steuerung nicht sonderlich intensiv benutzt.

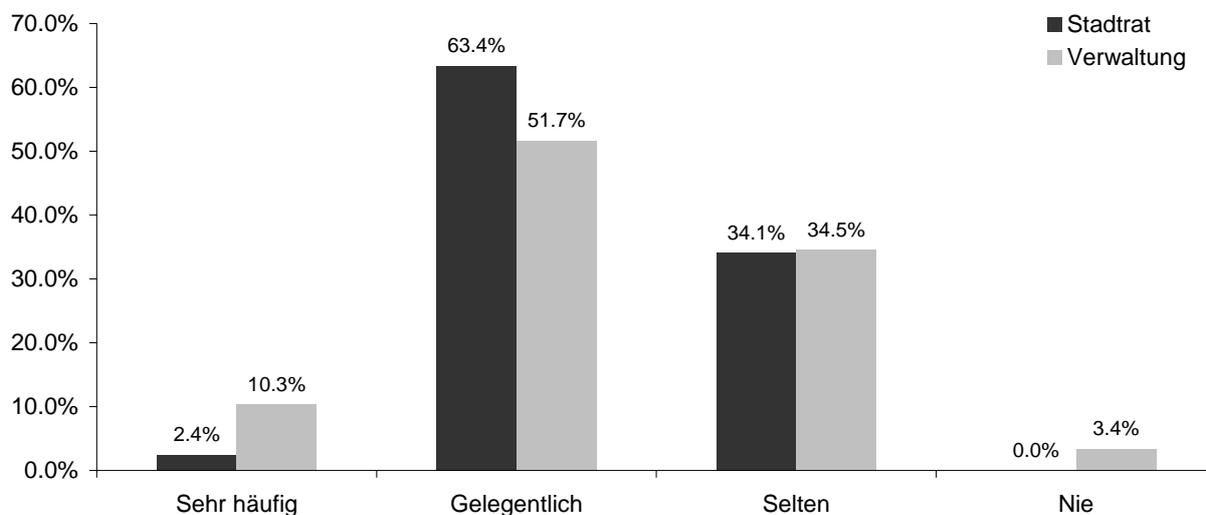
Die Steuerung durch den Stadtrat, so zeigen unsere Interviews, spielt sich dabei insbesondere auf der *Ebene der Steuerungsvorgaben* ab. Hinsichtlich der Steuerung mit Hilfe der übergeordneten Ziele zeigt die Umfrage bei der Verwaltung, dass ein hoher Prozentsatz der Antwortenden ihre eigenen Ziele zwar meistens erreicht (83.1 %) und dass eine Steuerung durch Änderung der übergeordneten Ziele gemäss der Hälfte der Antwortenden schon vorgekommen ist (52.3%).

Etwas klarer wird das Bild wenn man die *Gründe für die Änderungen im Produktegruppenbudget* analysiert bzw. die Frage stellt, ob der Änderung ein Lerneffekt voran ging. Fast 50% der Antwortenden der Verwaltung geben an, dass die Änderung an Produkten oder an Produktegruppen selten Resultat der bisherigen Erfahrungen mit dem Produkt oder der Produktegruppe ist. Beim Stadtrat beträgt dieser Wert 45%, der gleiche Prozentsatz der antwortenden Stadträtinnen und Stadträte mag demgegenüber zumindest einen gelegentlichen Lerneffekt beobachten.

Die Erkenntnisse aus unseren Interviews sind konsistent mit den Umfrageergebnissen. Änderungen bei den Produktegruppen oder den Produkten werden, laut unseren Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern, nicht übermässig häufig vorgenommen. Ein zweiter Aspekt der in den Gesprächen deutlich wurde, betrifft die Frage, welche Teilbereiche der Produktegruppen und Produkte zur Steuerung genutzt werden und woher die Anstösse für Änderungen kommen. Der Stadtrat bzw. die Mitglieder des Stadtrates verbringen relativ viel Zeit mit Diskussionen und der

Aufsicht auf der Ebene der Steuerungsvorgaben. Wir hatten den Eindruck, dass die übergeordneten Ziele, die ja vom Stadtrat gemäss den oben präsentierten Ergebnissen als weniger wichtig bewertet wurden als die Steuerungsvorgaben, zu wenig diskutiert werden. Aufgrund der relativ starken Verzahnung des Stadtrates, der durch die Kommissionen und die Delegationen direkten Kontakt mit der Verwaltung hat, gibt es einen regen Gedanken- und Informationsaustausch. Aufgrund ihres Fachwissens ist die Verwaltung den städtischen Kommissionen jedoch prinzipiell überlegen und benutzt diese gelegentlich als Mittler für eigene Vorschläge. Letztendlich bedeutet dies, dass Steuerungsvorgaben bzw. deren Veränderungen häufig aus der Verwaltung selber kommen. Dies ist nicht per se problematisch, aber es sei darauf hingewiesen, dass der Stadtrat darauf achten muss, letztendlich nicht zum Erfüllungsgehilfen des Akteurs zu werden, den er eigentlich beaufsichtigen soll.

Abbildung 26: Häufigkeit der Nutzung des Produktgruppenbudgets als Instrument zur politischen Steuerung der Verwaltung durch den Stadtrat. Antworten Stadtrat und Verwaltung.

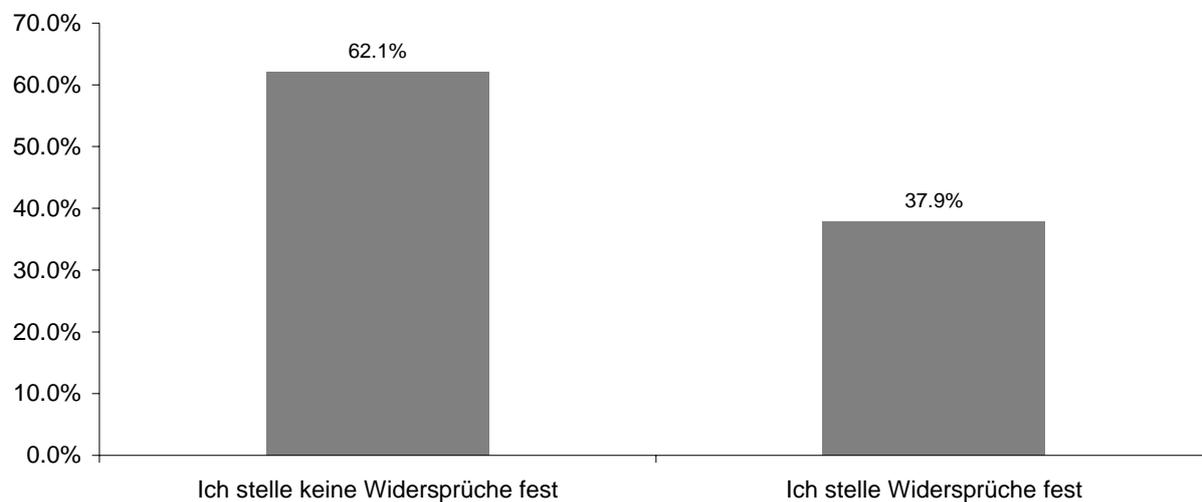


Fallzahl: Stadtrat: N = 41; Verwaltung: N = 58.

Handhaben Regierung und Verwaltung die Produktgruppenbudgets so, wie es am Anfang geplant war? Dies war eine weitere Frage, die wir den Befragten aus dem Stadtrat und aus der Verwaltung vorlegten (vgl. Abbildung 27). Immerhin ein Drittel der Antwortenden stellt bei diesem Thema klare Widersprüche fest. So bemängelten die Antwortenden exemplarisch die folgenden Punkte:

- «Am Anfang war die Zielsetzung wesentlich eindeutiger auf eine Output-bezogene und weniger Detail-bezogene Steuerung ausgerichtet!»
- «Steuerungsvorgaben werden teils nicht gut eingehalten. Globalbudgets werden nicht eingehalten, es werden Nachtragskredite gestellt».
- «Die Umlagerungsschlüssel werden ständig verändert, so dass ein Vergleich zu den Vorjahren fast unmöglich ist».
- «Der Stadtrat sollte im Sinne eines Verwaltungsrates eher auf übergeordneter Stufe handeln und sich nicht in die Details einmischen, dies ist aber der Normalfall».
- «Parlament nimmt Steuerungsfunktion nur teilweise wahr».
- «Abänderung von Kennzahlen vom einen JB zum nächsten, ohne das Parlament (das ja sagt, welche KZ reinkommen und welche nicht) darüber zu informieren».
- «Mit Zielen, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen wird nicht überall gleich umgegangen. Dass Transparenz auch teilweise Mehraufwand bedeutet, war vielen nicht klar. Heute wird dies von Verwaltungsseite oft bemängelt».
- «Zu viele nichts sagende Kennzahlen/Steuerungsvorgaben. Umverteilungsschlüssel werden dauernd geändert (Grundproblem von NSB). Besonders störend: Kennzahlen und Höhe der Steuerungsvorgaben werden von Verwaltung (und z.T. Finanzinspektorat) ohne Rücksprache mit der zuständigen Behörde (Stadtrat) geändert».

Abbildung 27: Handhabung der Produktegruppenbudgets durch Regierung und Verwaltung gemäss ursprünglicher Planung. Antworten Stadtrat.

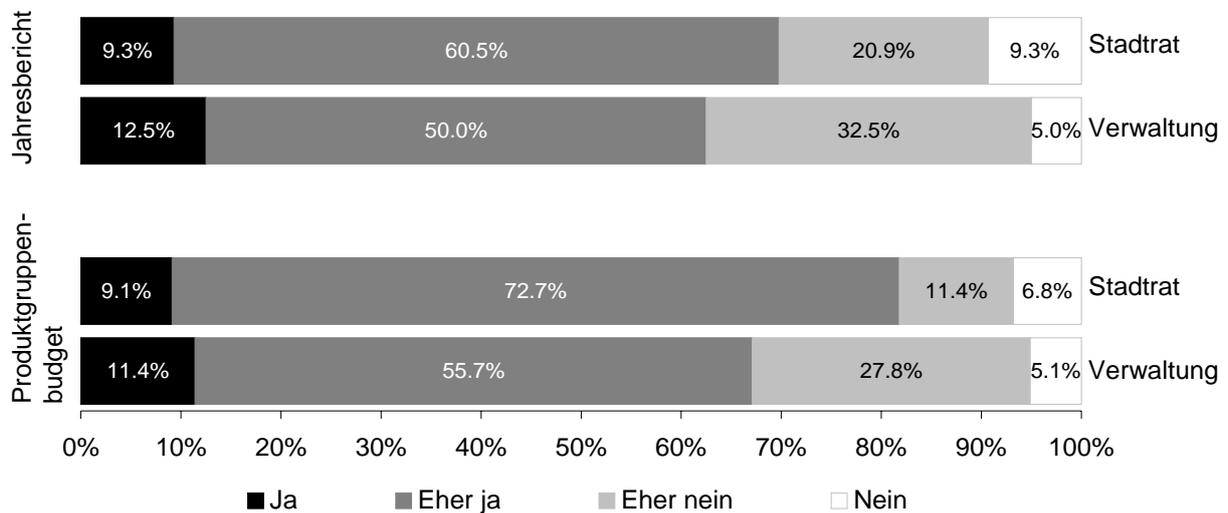


Fallzahl: Stadtrat: N = 29.

Für das Funktionieren der parlamentarischen Aufsicht muss eine Balance zwischen der Informationsverarbeitungskapazität des Parlaments und den vom Gemeinderat sowie der Verwaltung gelieferten Informationen bestehen. Wie die Umfrage, aber vor allem auch die Interviews, zeigen, ist ein wesentliches Problem von NSB der grosse Aufwand in der Aufbereitung der Informationen durch die Verwaltung (insbesondere Jahresbericht und Produktegruppenbudget) und in der Verarbeitung dieser Informationen durch das Milizsystem. Die Stadträtinnen und Stadträte haben mit ihrem Mandat eine sehr hohe Arbeitsbelastung auf sich genommen (Ein Interviewpartner schätzte, dass die Zusatzbelastung durchschnittlich einer 30%-Stelle entspricht) und die inhaltlich sehr ausführlichen und umfangreichen Jahrsberichte und Produktegruppenbudgets sowie die damit einhergehenden Beratungen und Delegationsbesuche verbrauchen einen grossen Teil der zur Verfügung stehenden Zeitressourcen.

Die Umfrage zeigt jedoch, dass die Antwortenden des Stadtrates trotz dieser starken Belastung, dem *Jahresbericht* und dem *Produktegruppenbudget*, zumindest was die Aufsichts- und Kontrollfunktion angeht, eine prinzipielle Tauglichkeit zubilligen. Auch die Antwortenden der Verwaltung sehen letztendlich die Miliztauglichkeit des Jahresberichtes und des Produktegruppenbudget als gegeben an (vgl. Abbildung 28).

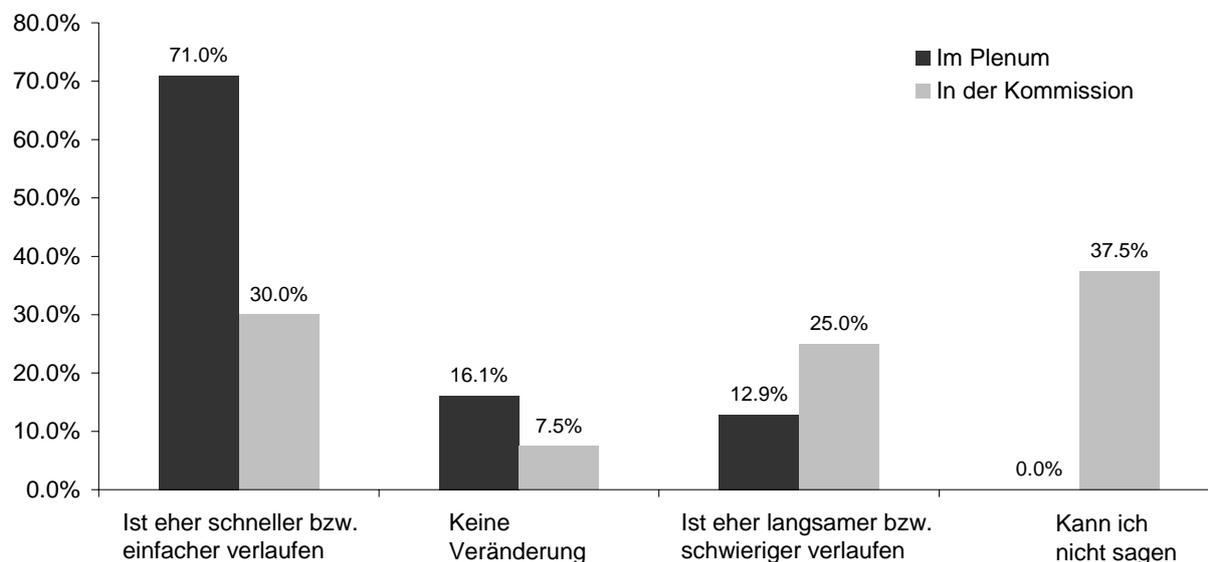
Abbildung 28: Beurteilung der Miliztauglichkeit des Jahresberichts und des Produktgruppenbudgets. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 43$, $N_{\max} = 44$; Verwaltung: $N_{\min} = 79$, $N_{\max} = 80$.

Während durch die Einführung des Produktgruppenbudgets der Zeitaufwand für die Informationsverarbeitung und Informationsbearbeitung gegenüber früher deutlich zugenommen hat, lässt sich nach Aussage der Antwortenden des Stadtrates bei der *Beratung des Jahresberichtes und des Produktgruppenbudgets im Plenum*, eine deutliche Zeiteinsparung feststellen (vgl. Abbildung 29). Über 70% der Antwortenden des Stadtrates sehen eine Beschleunigung des Budgetprozesses, die auf die Einführung der Produktgruppenbudgets zurückzuführen ist. Dies mag allerdings daran liegen, dass das Produktgruppenbudget relativ intensiv in den Kommissionen behandelt wird. Hier sehen denn auch nur 30% eine Beschleunigung gegenüber früher. 25% der Antwortenden des Stadtrates sehen gar eine Verlangsamung.

Abbildung 29: Schnelligkeit bzw. Einfachheit der Produktgruppenbudgets-Beratungen im Plenum und in den Kommissionen: Vergleich mit normalen Budgetberatungen oder Einzelanträgen. Antworten Stadtrat.



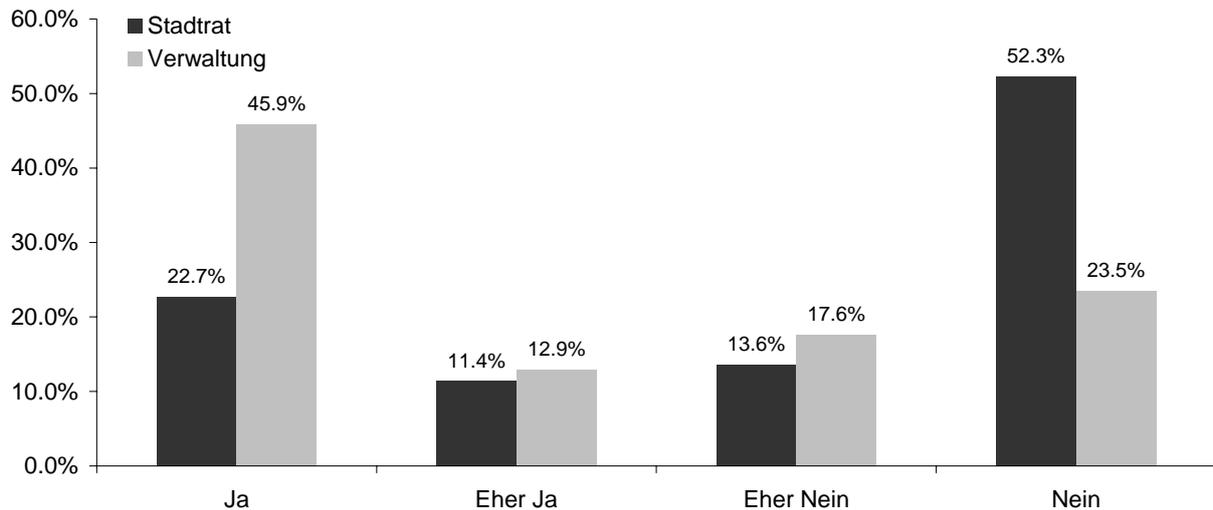
Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 31$, $N_{\max} = 40$.

Eines der umstrittensten Elemente der NSB-Reform war die Frage, ob man in der Stadt Bern ein *Bonus-Malus-System* einführen solle oder nicht. Als Vorteile eines solchen Systems gelten die Belohnung und Förderung der Budget- und Leistungsdisziplin, die Förderung der Kollektivkultur, eine Steigerung der Flexibilität und die Bekämpfung des berühmten Dezemberfiebers. Nichtsdestotrotz bringen die Gegner der Einführung des Bonus-Malus-Systems ebenfalls gewichtige Argumente vor: So bestehen strukturelle Unterschiede in der Verwaltung, die dazu führen, dass manche Abteilungen gar keine Möglichkeit haben, Boni zu erwirtschaften, die Leistungen Einzelner kommen letztlich der ganzen Abteilung zugute und die Berechnung ist kompliziert und würde letztendlich zu starken Kontroversen führen.

In den Interviews wurden viele pro und contra Argumente angeführt, aber es ergab sich keine klare Präferenz für oder gegen ein Bonus-Malus-System. Die Befragung von Stadtrat und Verwaltung zeichnet ein sehr viel deutlicheres, aber auch ein sehr gespaltenes Bild (vgl. Abbildung 30). Es zeigt sich, dass die Anhängerschaft für ein Bonus-Malus-System in der Verwaltung sehr stark ist. Im Stadtrat ist demgegenüber die Ab-

lehnung viel grösser, was nicht weiter erstaunt, da er dieses ja auch abgelehnt hat

Abbildung 30: Akzeptanz einer flächendeckenden Einführung des Bonus-Malus-Systems. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: N = 44; Verwaltung: N = 85.

Zwischenfazit: Politische Steuerung

Die antwortenden Mitglieder des Stadtrates, wie auch die antwortenden Mitglieder der Verwaltung sind mit der politischen Steuerung grundsätzlich zufrieden, bei einigen Themen gibt es jedoch unterschiedliche Einstellungen zwischen den beiden befragten Gruppen. Folgende grundlegende Aussagen können gemacht werden:

- Sowohl nach Meinung der Antwortenden des Stadtrates wie auch nach Meinung der Antwortenden der Verwaltung, hat es keine wesentliche Neuaufteilung der Entscheidungskompetenzen gegeben.
- Das Parlament hat nach Einschätzung der Antwortenden mit Einführung von NSB tendenziell an Einfluss gewonnen. Diese Meinung ist bei der Verwaltung noch ausgeprägter als beim Stadtrat.
- Die Steuerungsmöglichkeiten haben sich nach Meinung der Antwortenden des Stadtrates tendenziell verbessert.

-
- Eine Mehrheit der Antwortenden aus dem Stadtrat sieht in Folge von NSB keine vermehrten Grundsatzentscheidungen des Stadtrates und findet zudem, dass das Parlament zu viele Detailgeschäfte diskutiert.
 - Für die Antwortenden des Stadtrates hat das Produktegruppenbudget zu schnelleren Beratungen im Plenum geführt.
 - Die Antwortenden des Stadtrates sehen ihre politischen Zielsetzungen im Produktegruppenbudget und in den einzelnen Abteilungen berücksichtigt.
 - Trotz Klagen über den Arbeitsaufwand sowie dem Volumen des Jahresberichtes und des Produktegruppenbudgets, halten sowohl die Antwortenden des Stadtrates als auch die der Verwaltung den Jahresbericht und das Produktegruppenbudget für miliztauglich und für geeignet, die stadträtliche Aufsichts- und Kontrollfunktion wahrzunehmen.
 - Nach Einschätzung der Antwortenden wird das Produktegruppenbudget zur politischen Steuerung gelegentlich genutzt. Insgesamt schätzt der Stadtrat die Nutzungsintensität höher ein als die Verwaltung.
 - Bei etwas über der Hälfte der antwortenden Verwaltungsmitarbeitenden, wurden Änderungen in den übergeordneten Zielen ihrer Produkte vorgenommen.
 - Die Antwortenden des Stadtrates lehnen eine Einführung eines Bonus-Malus-Systems ab, die Antwortenden der Verwaltung befürworten eine Einführung.

3.7 Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung

Im folgenden Abschnitt wird die Zusammenarbeit zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung beleuchtet. Nach Ansicht der Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung ist das Verhältnis zwischen den drei genannten Hauptakteuren für das Gelingen der NSB-Reform ein wichtiger Faktor.

In den Interviews wurden keine klaren Muster für die *Verhältnisse zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung* deutlich. Die Umfragen dagegen zeigen ein klares Bild. Der überwältigende Teil der Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung sehen zwischen Stadtrat und Gemein-

derat ein eher gutes Verhältnis, das Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung wird sogar noch besser beurteilt.

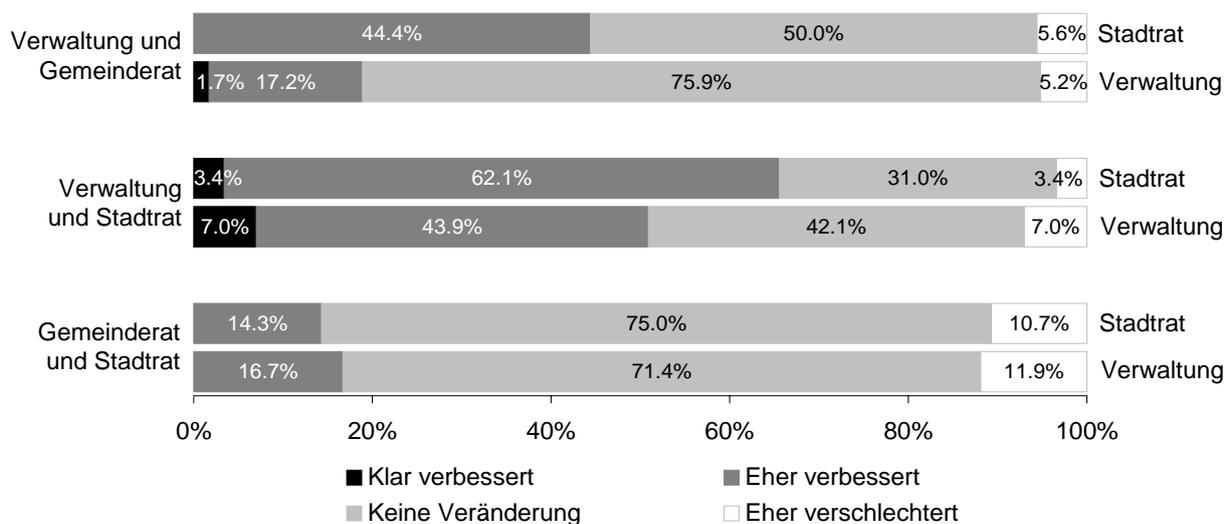
Bemerkenswert ist aber, dass das Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung mit NSB deutlich besser geworden ist. Dieser Ansicht sind mehrheitlich oder zu einem grossen Teil die Antwortenden beider befragten Gruppen (vgl. Abbildung 31), wobei die Antwortenden des Stadtrates dieser Ansicht deutlicher zustimmen als die Antwortenden aus der Verwaltung. Der Stadtrat sieht zudem auch verbesserte Beziehungen zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung, diese Ansicht wird jedoch von der Verwaltung nicht in gleichem Masse geteilt. Für diese Antwortendengruppe hat sich im Vergleich zur «Vor-NSB-Zeit» eher nichts verändert. Eher kritisch sind sowohl die Antwortenden der Verwaltung als auch die Antwortenden des Stadtrates hinsichtlich der Beziehungen zwischen Gemeinderat und Stadtrat. Für die meisten Antwortenden hat NSB hier keine Fortschritte gebracht, was, wenn wir die nicht ganz unpolitische Natur dieser Beziehung betrachten, nicht weiter erstaunt.

Das gute Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung, so zeigen Antworten auf eine in der Umfrage gestellte offene Frage zum Verhältnis der Akteure, ist zum grossen Teil auf die Delegationsbesuche der Sachkommissionen zurückzuführen. Zwar gab es auch schon vor NSB Kontakte, aber durch das System der Sachkommissionen ist der unmittelbare Kontakt zwischen Stadtrat und Verwaltung intensiver geworden. Ein zusätzlicher Pluspunkt des Delegationssystems ist die aufgrund der Zuteilung von Unterthemen an Mitglieder des Stadtrates bzw. der Kommissionen aufgebaute relativ hohe Fachkompetenz der Stadträtinnen und Stadträte. Diese wird von beiden Seiten sehr geschätzt und die Vertreter des Stadtrates haben das Gefühl, dass sie mehr Einsicht in die Verwaltung haben und die Verwaltungsbelange besser durchschauen. Auf der anderen Seite fühlen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Verwaltung besser verstanden und haben den Eindruck, dass ihre Arbeit mehr gewürdigt wird.

Ein weiteres Element das zum besseren Verständnis zwischen Stadtrat und Verwaltung geführt hat, ist nach Aussagen der Antwortenden die mit dem Produktgruppenbudget zunehmende Transparenz. Während früher vom Stadtrat nur Kostenstellen diskutiert wurden, stehen durch das Output-System vor allem inhaltliche Fragen im Vordergrund. Dies

scheint, so zeigen die Interviews, eine konstruktivere Diskussion zu fördern. Ein Zitat aus der Umfrage illustriert diesen Punkt: «Im Rahmen des Budget- und Jahresabschlussprozesses finden fruchtbare sachliche Diskussionen statt, bezogen auf die Angebote und Leistungen (Früher: Wie-so sind die Büromaterialkosten um Fr. 5'000 gestiegen?)».

Abbildung 31: Veränderung des Verhältnisses zwischen Verwaltung, Gemeinderat und Stadtrat durch die NSB-Reformen. Beurteilung Stadtrat und Verwaltung.

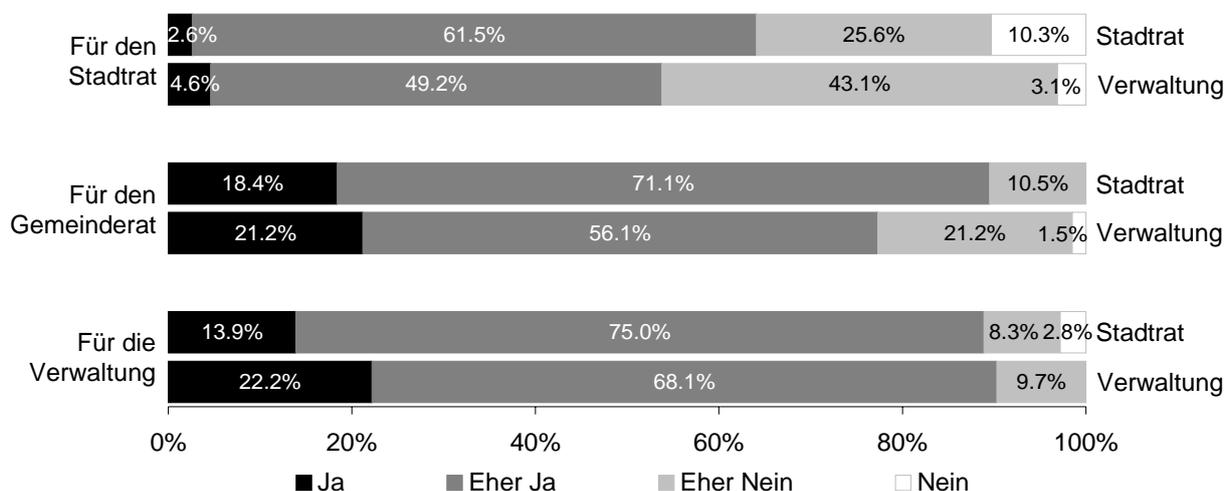


Bemerkung: Die Ausprägung «Klar verschlechtert» wurde von niemandem genannt.
Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 18$, $N_{\max} = 29$; Verwaltung: $N_{\min} = 42$, $N_{\max} = 58$.

Das Verhältnis zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung definiert sich auch über deren jeweiliges *Rollenverhalten* und die *Einschätzung der Angemessenheit des Rollenverhaltens der jeweils anderen Akteure*. Bei der obigen Analyse der politischen Steuerung wurde deutlich, dass die NPM entsprechende Aufteilung in strategische und operative Funktionen, bzw. die Zuordnung dieser Ebenen zu Stadtrat, Verwaltung und Gemeinderat, nur zum Teil gelungen ist. Eine Frage, die sich anschliesst ist, ob diese idealtypische Konfiguration überhaupt so gewollt wird. Fragt man den Stadtrat und die Verwaltung nach dem Rollenverhalten von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung, so wird deutlich, dass die Antwortenden mit dem eigenen Rollenverhalten und dem Rollenverhalten der anderen Akteure durchaus zufrieden sind (vgl. Abbildung 32). Eine klare Mehrheit der Antwortenden der Verwaltung und des Stadtrates attestieren den drei Hauptakteuren insgesamt ein tendenziell normgerech-

tes Rollenverhalten. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass sowohl bei der Bewertung der Antwortenden des Stadtrates als auch bei der Bewertung der Antwortenden der Verwaltung, der Stadtrat am schlechtesten abgeschnitten hat. Nichtsdestotrotz lässt dieses Gesamtergebnis darauf schliessen, dass die Antwortenden von anderen Rollenvorstellungen ausgehen als die NPM-Lehre oder sie der Logik des NPM, zumindest bei diesem Aspekt, nur bedingt folgen möchten.

Abbildung 32: Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung: Wurden die mit der NSB einhergehenden notwendigen Änderungen ihrer Rollen verstanden und angenommen? Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 36$, $N_{\max} = 39$; Verwaltung: $N_{\min} = 65$, $N_{\max} = 72$.

Zwischenfazit: Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung

Generell bewerten die Antwortenden des Stadtrats und der Verwaltung die Zusammenarbeit der drei Hauptakteure Stadtrat, Verwaltung und Gemeinderat positiv:

- Insgesamt wird von einem guten Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung sowie zwischen Stadtrat und Gemeinderat ausgegangen.
- Das Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat sowie zwischen Stadtrat und Verwaltung ist nach Ansichten der Antwortenden der Verwaltung wichtig für den Erfolg von NSB. Die Beziehungen zwischen dem Stadtrat und der Verwaltung werden von den Antwortenden des Stadtra-

tes ebenfalls als sehr wichtig für den Erfolg von NSB eingeschätzt, die Beziehung zwischen Stadtrat und Gemeinderat hingegen nicht.

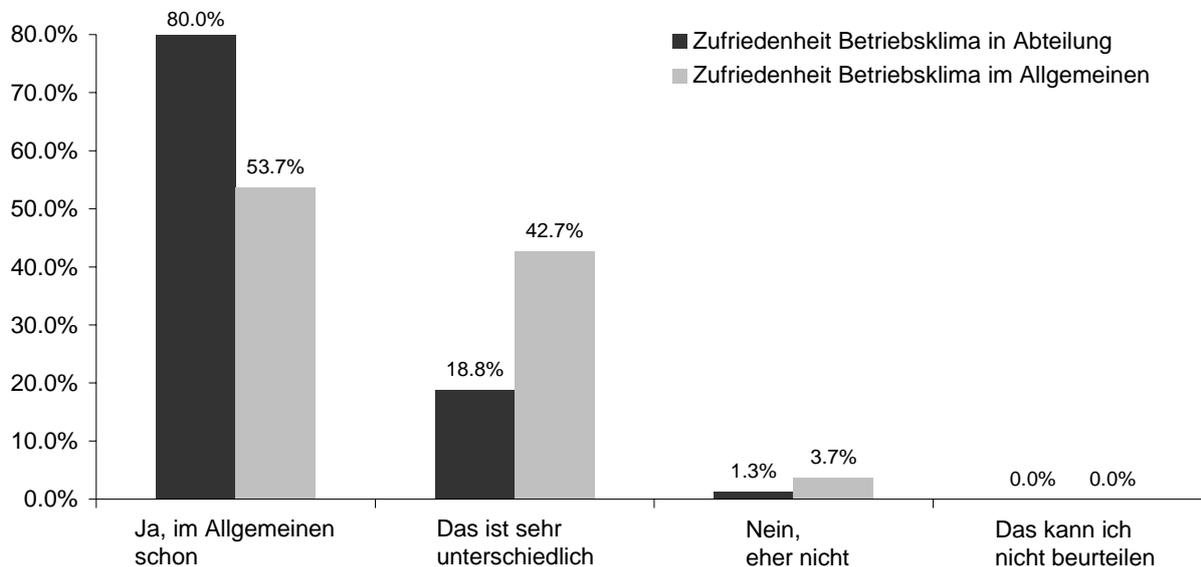
- Nach Ansicht des Stadtrats hat sich das Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung sowie zwischen Gemeinderat und Verwaltung mit NSB verbessert. Das Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat wird jedoch als unverändert bewertet.
- Dem Rollenverhalten von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung wird insgesamt ein gutes Zeugnis ausgestellt. Die Antwortenden der Verwaltung sehen das Rollenverhalten beim Stadtrat aber am wenigsten positiv.

3.8 Betriebsklima und Effekt auf die persönliche Arbeit

Das Betriebsklima und die Arbeitsmerkmale sind wichtige Faktoren für die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden. Empfinden die Mitarbeitenden beides als positiv, sind sie stärker motiviert und damit auch leistungsstärker.

Das Gesamtbetriebsklima in der Stadt Bern wird von den Antwortenden der Verwaltung als insgesamt positiv bewertet (vgl. Abbildung 33). Das Betriebsklima in der eigenen Abteilung wird, so zeigt die Umfrage, noch besser eingestuft als in der Gesamtverwaltung. Inwieweit dieser Befund letztendlich auf NSB zurückzuführen ist, kann mit den vorliegenden Daten nicht gesagt werden. Offensichtlich ist jedoch, dass NSB, wie von manchem im vornherein befürchtet, zu keinem grundsätzlich schlechteren Betriebsklima führt. Ob es ohne NSB noch besser wäre, sei dahingestellt.

Abbildung 33: Betriebsklima der eigenen Abteilung und der Gesamtverwaltung der Stadt Bern (Motivation der Mitarbeitenden, interne Zusammenarbeit, etc.). Antworten Verwaltung.

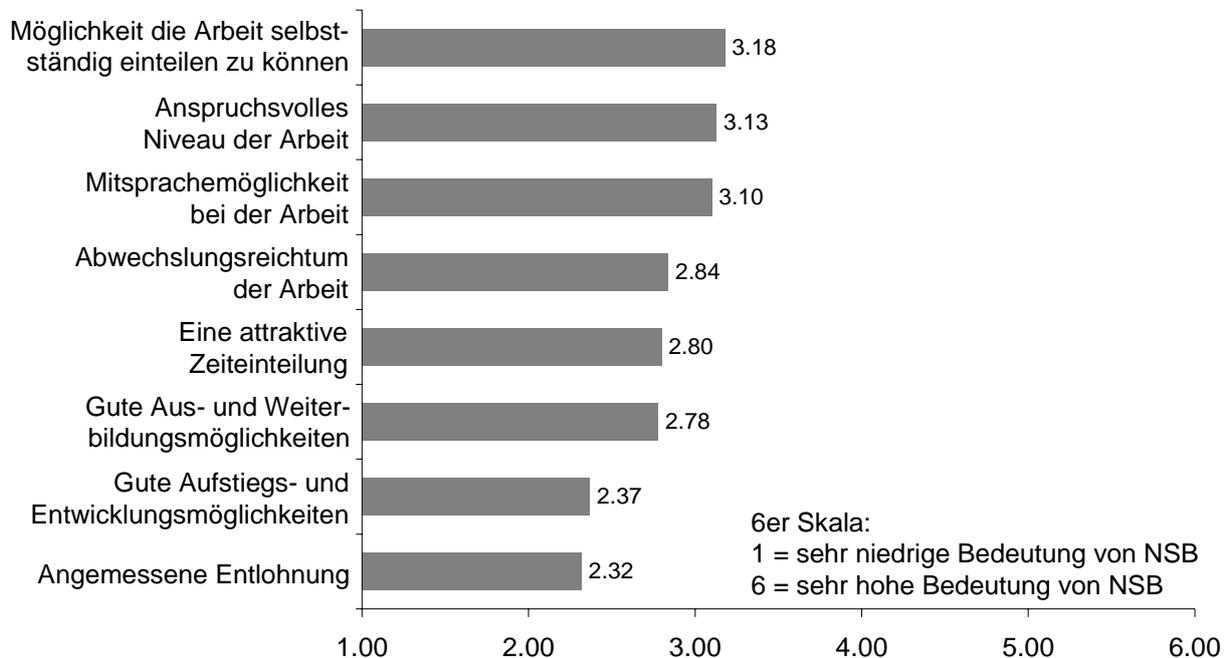


Fallzahl: Verwaltung: $N_{\min} = 80$, $N_{\max} = 82$.

Der Einfluss von NSB auf die Arbeitsmerkmale der Antwortenden aus der Verwaltung wird von den antwortenden Verwaltungsmitarbeitenden als erstaunlich gering eingestuft (vgl. Abbildung 34). Auf einer Skala von 1 bis 6 (1 = sehr niedrige Bedeutung, 6 = sehr hohe Bedeutung) geben die Antwortenden bei den Arbeitsmerkmalen Abwechslungsreichtum, Anspruchsniveau, Möglichkeit die Arbeit selbstständig einteilen zu können, angemessene Entlohnung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten, Mitsprachemöglichkeiten bei der Arbeit und Attraktivität der Arbeitszeitregelung mit einer relativen Mehrheit an, dass NSB dafür eine sehr geringe Bedeutung hat.

Für das Arbeitsmerkmal «seine Arbeit möglichst selbstständig einteilen» hat NSB mit einem Durchschnitt von 3.18 die höchste Bedeutung. Eine relativ grosse Bedeutung von NSB sehen die Antwortenden der Verwaltung ebenfalls beim Anspruchsniveau (Durchschnitt 3.13) und bei den Mitsprachemöglichkeiten der Arbeit (Durchschnitt 3.10). Am wenigsten Bedeutung hat NSB für eine angemessene Entlohnung (Durchschnitt 2.32) und gute Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten (Durchschnitt 2.37).

Abbildung 34: Bedeutung der NSB für eine Auswahl verschiedener Arbeitsmerkmale. Antworten Verwaltung.



Fallzahl: Verwaltung: $N_{\min} = 80$, $N_{\max} = 83$.

Fragt man die Mitarbeitenden der Verwaltung nach den *direkten Auswirkungen von NSB auf ihre persönliche Arbeit*, erhalten wir ein differenzierteres Bild (vgl. Tabelle 11). Von insgesamt zwölf Auswirkungen wird bei vier die Auswirkung mehrheitlich als eher negativ eingestuft, bei sechs als mehrheitlich eher positiv und bei acht als «positiv» oder «eher positiv». Der (nicht stattgefundenen)⁵⁶ Abbau von Bürokratie im direkten Arbeitsumfeld wird dabei ganz klar als eher negative Auswirkung auf die persönliche Arbeit gesehen (76%). Gefolgt wird die negative Bewertung dieses Aspekts von der Annerkennung der eigenen Leistungsbereitschaft (56.3%), der Verbesserung des Arbeitsklimas und der Mitarbeitendenzufriedenheit im direkten Umfeld (55.2%) und den flacheren Hierarchien im jeweiligen Arbeitsumfeld. Auf der positiven Seite werden vor allem eine Erhöhung des Handlungsspielraums (86.7%) und mehr Transparenz (86.8%) als positiver oder eher positiver Punkt gesehen.

⁵⁶ Da man nicht davon ausgehen kann, dass die Antwortenden einen Abbau von Bürokratie als negativen Effekt bewerten, ist hier wohl der nicht erfolgte Abbau von Bürokratie, bzw. deren Zunahme gemeint.

Tabelle 11: Auswirkungen des Reformprozesses NSB auf die persönliche Arbeit. Antworten Verwaltung.

	Positiv	Eher positiv	Eher negativ
• Mehr Transparenz der Verwaltungstätigkeiten insgesamt	21.1%	65.8%	13.2%
• Eine Erhöhung meines Handlungsspielraums	28.0%	58.7%	13.3%
• Eine für mich klare Kompetenz- und Verantwortlichkeitszuordnung	12.5%	59.7%	27.8%
• Die Einführung relevanter Steuerungsvorgaben und Kennzahlen für meine Arbeit	18.4%	51.3%	30.3%
• Steigerung meiner Motivation und Leistungsbereitschaft	10.7%	54.7%	34.7%
• Die Ausrichtung meiner Arbeit auf die Bedürfnisse der Einwohner/innen und Kunden/innen hat zugenommen	16.4%	47.8%	35.8%
• Die Ausrichtung meiner Arbeit nach Leistungen (Mengen, Termine, etc.) sowie Wirkungen (übergeordnete Ziele) hat an Bedeutung gewonnen	10.1%	50.7%	39.1%
• Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen meiner Dienststelle und anderen Dienststellen aus meiner Direktion	9.1%	48.5%	42.4%
• Flachere Hierarchien in meinem Arbeitsumfeld	8.5%	39.0%	52.5%
• Eine Verbesserung des Arbeitsklimas und Mitarbeitendenzufriedenheit in meinem direkten Arbeitsumfeld	6.0%	38.8%	55.2%
• Meine Leistungsbereitschaft wird mehr anerkannt	3.1%	40.6%	56.3%
• Den Abbau von Bürokratie in meinem direkten Arbeitsumfeld	2.5%	21.5%	76.0%

Bemerkung: Die Ausprägung «negativ» wurde in keinem der 12 Bereiche genannt.
Fallzahl: Verwaltung: $N_{\min} = 59$, $N_{\max} = 79$.

Ergänzend zur Onlineumfrage können an dieser Stelle auch die *Antworten der letzten Mitarbeiterbefragung der Stadt Bern zum Einfluss von NSB* auf die persönliche Arbeit bzw. auf das persönliche Arbeitsumfeld angeführt werden (vgl. Tabelle 12).

Auf die Aussage «Die Entscheidungsprozesse in meinem Arbeitsumfeld haben sich aufgrund von NSB beschleunigt» gaben lediglich 25.3% der antwortenden Mitarbeitenden der Kader 1 und 2 ein positives Feedback⁵⁷. Dass die Entscheidungskompetenz in der persönlichen Arbeit grösser geworden ist, glauben mit 48.7% deutlich mehr der Antwortenden aus den Kadern 1 und 2. 51.3% sehen dies aber immer noch prinzipiell als nicht gegeben an. Einen positiven Zusammenhang zwischen Ar-

⁵⁷ Die Mitarbeitendenbefragung erhob nicht, ob der oder die Mitarbeitende auch Produktegruppen- oder Produkteverantwortlichkeit hatte. Dementsprechend wird in der Diskussion der Mitarbeitendenbefragung lediglich zwischen Kader 1 und Kader 2 und der Restverwaltung, bzw. anderer Hierarchiestufen, verglichen.

beitszufriedenheit und Motivation nehmen wiederum nur 25.3% der antwortenden Kader 1 und 2 Mitglieder wahr.

Neben den oben gestellten Fragen, wurde ebenfalls die Angst vor Arbeitsplatzverlust untersucht (vgl. Tabelle 12). Dabei scheint NSB bei Kader 1 und 2 Mitarbeitenden kaum Ängste vor Arbeitsplatzverlust zu schüren. Gerade mal 6% geben an, dass dies für sie zutrifft oder eher zutrifft.

Tabelle 12: Mitarbeiterbefragung. Antworten Kader 1 und Kader 2.

	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu
Die Entscheidungskompetenzen in meiner Arbeit sind aufgrund von NSB grösser geworden.	21.1%	27.6%	43.4%	7.9%
Die Entscheidungsprozesse in meinem Arbeitsumfeld haben sich aufgrund von NSB beschleunigt.	7.6%	17.7%	44.3%	30.4%
Meine Arbeitszufriedenheit und Arbeitsmotivation haben sich aufgrund von NSB erhöht.	4.8%	20.5%	34.9%	39.8%
Meine Angst vor Arbeitsplatzverlust ist aufgrund von NSB gestiegen.	3.6%	2.4%	16.6%	77.4%

Die Mitarbeitendenbefragung wurde, im Gegensatz zur für diese Evaluation durchgeführten Umfrage, bei der Gesamtverwaltung erhoben. Damit bietet sich die Möglichkeit, einen begrenzten Einblick in die unterschiedlichen Wahrnehmungen von Kader 1 und 2 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Vergleich zur Restverwaltung bzw. niedrigerer Hierarchiestufen zu gewinnen.

In der Vergleichsanalyse zeigt sich, dass die Kader 1 und 2 NSB nach eigener Einschätzung deutlich besser kennen als niedrigere Hierarchiestufen. Zudem finden letztere sehr viel häufiger, dass die Entscheidungskompetenzen aufgrund von NSB nicht zugenommen haben: Während für 67.7% der Mitarbeitenden aus den Kadern 3 und 4 die Aussage, dass die Entscheidungskompetenz grösser geworden ist, gar nicht oder eher nicht zutrifft, sind dies bei den Kadern 1 und 2 lediglich 51.3%.

Bei der Beschleunigung der Entscheidungsprozesse im Arbeitsumfeld ergeben sich keine so grossen Unterschiede zwischen den Hierarchiestufen. Die Angst vor Arbeitsplatzverlust fällt demgegenüber mit ansteigender Hierarchiestufe. Während in der höchsten Hierarchiestufe mit 6% nur wenige der Antwortenden Angst vor Arbeitsplatzverlust durch NSB

haben, ist dieser Wert bei der niedrigsten Hierarchiestufe (Funktionsstufe A) mit 36.8% vergleichsweise hoch.

Die Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und Arbeitsmotivation zeigt sich im Vergleich sehr ambivalent und ergibt kein eindeutiges Muster. Etwa ein Viertel aller Antwortenden aus den Kadern 1 und 2 gaben an, dass NSB die Arbeitszufriedenheit und die Arbeitsmotivation erhöht hat. Dieser Wert sinkt bei den Funktionsstufen C und D, steigt aber bei Funktionsstufe B und A wieder an.

Zusammengefasst wird deutlich, dass es zwischen den Hierarchiestufen gravierende Unterschiede in der Einstellung zu NSB gibt. Die oberen Hierarchiestufen, insbesondere Kader 1 und Kader 2 sind in den meisten verglichenen Themen in unterschiedlichen Massen reformfreundlicher. Dies lässt die Frage aufkommen, ob NSB eine Elite-Reform darstellt, die durch Führungskräfte gestaltet wurde und letztlich auch diesen zugute kommt. Ein grundlegendes Ziel der Stadt Bern war, eine Verwaltungsreform für alle durchzuführen.

Zwischenfazit: Betriebsklima und Effekt von NSB auf die persönliche Arbeit

- Die Antwortenden aus der Verwaltung empfinden das Betriebsklima in der Verwaltung insgesamt als positiv (dies trifft vor allem auf das Betriebsklima in der eigenen Abteilung zu).
- Die Antwortenden aus der Verwaltung schätzen den Einfluss von NSB auf die eigene Arbeit insgesamt als eher gering ein.
- Den stärksten Effekt von NSB auf die Arbeitsmerkmale sehen die Antwortenden in der Möglichkeit, die eigene Arbeit selbstständig einteilen zu können, sowie, an zweiter Stelle, in dem mit NSB einhergehenden besseren Anspruchsniveau der Arbeit. Der geringste Einfluss wird auf die angemessene Entlohnung und die Aufstiegs- und Entwicklungschancen gesehen.
- Auf die eigene Arbeit hat NSB nach Meinung der antwortenden Mitarbeitenden einen gemischten Einfluss. Der nicht erfolgte Abbau von Bürokratie im direkten Arbeitsumfeld wird dabei ganz klar als eher negativer Punkt gesehen.

-
- Sowohl die Geschwindigkeit der Entscheidungsprozesse als auch die Entscheidungskompetenz haben sich nach Meinung der Mehrheit der Antwortenden nicht gebessert.
 - Zwischen den Hierarchiestufen ergeben sich grosse Einstellungsdiscrepanzen. In der Regel lässt sich mit höherer Hierarchiestufe eine positivere Bewertung von NSB beobachten.

3.9 NSB und die Gleichstellung von Mann und Frau

Die Reformkommission NSB hat den Gemeinderat u. a. auch beauftragt, den Einfluss von NSB auf die Gleichstellung von Mann und Frau im Rahmen der Evaluation untersuchen zu lassen. Die Evaluation hat sich dabei in Absprache mit der Umsetzungskommission NSB und der Projektleitung NSB auf eine Analyse der folgenden Fragestellungen konzentriert:

- Welche gleichstellungsrelevanten Aspekte sind der Verwaltungsreform NSB eigen?
- Inwiefern wurde der Gleichstellungsthematik im Rahmen der Umsetzung von NSB Rechnung getragen?
- Hat die Gleichstellung von Mann und Frau in der NSB-Steuerungsform ihren Niederschlag gefunden?
- Welche Auswirkungen hatte der NSB-Reformprozess auf die Gleichstellung von Mann und Frau?

Zur Analyse und Beantwortung dieser Fragen wird folgendermassen vorgegangen: Erstens wird auf die gleichstellungsrelevanten Aspekte der WOV-Reform eingegangen. Daraus lassen sich gezielte Fragen an NSB formulieren. Zweitens wird die Integration der Gleichstellung innerhalb der NSB-Steuerungsform analysiert. In einem dritten Unterkapitel wird aufgezeigt, inwiefern die Gleichstellungsthematik im Rahmen der Reformumsetzung aufgegriffen wurde und im vierten Teil wird auf die Auswirkungen von NSB auf die Gleichstellung anhand vergleichender Studienergebnisse eingegangen. Zum Schluss werden unter Einbezug von Interviewergebnissen die wesentlichen, am Schluss des nächsten Kapitels aufgeworfenen Fragen zu NSB und Gleichstellung beantwortet.

3.9.1 Gleichstellung als Ziel und Inhalt der NPM/WOV-Reform

Die Verwaltungsreform New Public Management bzw. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, welche der Neuen Stadtverwaltung Bern zugrunde liegt, ist in erster Linie eine Organisationsreform zur Neuausrichtung der Strategien, Strukturen, Prozesse und Kulturen politisch-administrativer Institutionen. Aus gleichstellungspolitischer Sicht stehen dabei zwei Kernfragen im Zentrum:

- Stellt die Gleichstellung von Mann und Frau ein Ziel der Reform dar?
- Stellt die Gleichstellung von Mann und Frau einen Gegenstand der Inhalte der Reform dar?

Die Reformziele der NPM- bzw. WOV-Reformen beziehen sich primär auf die Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltungen sowie auf die Gestaltung von Organisationsstrukturen auf der politischen Ebene. Es sind dies u. a.⁵⁸

- Trennung von Leistungserbringer und Leistungsfinanzierer, Neustrukturierung parlamentarischer Gremien und Abläufe
- Effizientere Ressourcennutzung und grössere Finanztransparenz
- Dezentralisierung staatlicher Einrichtung und Führung durch Kontrakte sowie Verflachung verwaltungsinterner Organisationsstrukturen
- Fokussierung auf Ergebnisse durch Leistungsziele und Indikatoren
- Wechsel von der Lebenszeitanstellung zu zeitgebundenen Arbeitsverträgen und leistungsorientierten Beurteilungs-/Entlohnungssystemen
- Steigerung der Dienstleistungsqualität und Kundenorientierung

In Bezug auf die Inhalte der Reform, gilt es zu beachten, dass jene von Land zu Land, aber auch von Reformprojekt zu Reformprojekt stark variieren und ein Abbild des politischen Systems wiedergeben.⁵⁹ Dennoch lassen sich sowohl international als auch national Kerninhalte i. S. von Reforminstrumenten und -massnahmen identifizieren. Die folgende Ta-

⁵⁸ Vgl. Ritz 2005, S. 51 und dort zit. Literatur.

⁵⁹ Auf die theoretischen Grundlagen der Reform wird nicht detailliert eingegangen, vgl. hierzu die Analyse in Ritz 2003.

belle 13 gibt einen Überblick über die zentralen Inhalte und Massnahmen der internationalen Reformansätze:

Tabelle 13: Primäre Verbreitung zentraler Reforminhalte der NPM-Reform.⁶⁰

Reforminhalt	Elemente, Massnahmen	Verbreitung
Budgetreform	Annäherung privatwirtschaftliches Rechnungswesen, Kostentransparenz	AU, GB, NZ, USA, NL, Skand., DE, CH
Performance Management	Leistungs-, Wirkungsziele Controlling/Indikatoren	CA, GB, USA, NZ, NL, Skand., CH
Dezentralisation der staatl. Institutionen	Delegationsprinzip, Hierarchieabbau Agenturbildung Politische versus betriebliche Führung	AU, CA, GB, USA, NL, Skand., DE, CH
Markt- und Wettbewerbsmechanismen	PPP, Privatisierung Benchmarking Verursachergebühren	AU, CA, USA, NZ, GB, NL, DE, F, (CH)
Personalbereich	Delegation Personalverantwortung Leistungsbeurteilung, -entlohnung Abschaffung Beamtenstatus	AU, CA, USA, NZ, NL, Skand., CH
Kundenorientierung, Qualitätsmanagement	Leistungsgarantien, -standards E-Government, E-Democracy Bürgerbüro, -partizipation, Umfragen	CA, GB, USA, DE, F, Skand., CH

Die beiden eingangs gestellten Fragen müssen vor dem Hintergrund der nationalen und internationalen Reformlandschaft verneint werden. New Public Management und die davon abgeleiteten Reformen weisen weder auf der übergeordneten Ziel- noch auf der Massnahmenebene einen direkten Bezug zur Gleichstellung von Mann und Frau auf. Insofern kann die Reform aus theoretisch-konzeptioneller Sicht als gleichstellungsneutral bezeichnet werden. Dies zeigt sich auch bei der Analyse der ursprünglichen Reformziele von NSB, welche den Gleichstellungsaspekt nicht enthalten haben, was mit den obern erwähnten Reforminhalten einhergeht.⁶¹

Damit soll aber keinesfalls ausgesagt werden, dass die Umsetzung von gleichstellungspolitischen Zielen und Inhalten nicht durch die Reform gefördert werden kann. Es wird sogar von der Verwaltungsreform als günstiges Vehikel für den Transport der Gleichstellungsziele gesprochen.⁶²

⁶⁰ Vgl. Ritz/Thom 2000.

⁶¹ Vgl. Kapitel 2.3.3.

⁶² Vgl. Finanzdirektion des Kantons Bern 1998, S. 7.

Aus gleichstellungsorientierter Sicht sollte der Fokus insofern auf folgende Frage gesetzt werden: Inwiefern lassen sich die Gleichstellungsziele in den Reformprozess einbringen und welche Chancen bietet das Reforminstrumentarium im Hinblick auf diese Zielgrössen?

Es lassen sich unterschiedliche Reformbereiche identifizieren, welche gleichstellungsrelevante Fragen an die NSB-Reform in der Stadt Bern aufwerfen. Im Folgenden werden die zentralen Fragestellungen zu ausgewählten Reformaspekten erläutert.⁶³

Ressourcenzuweisungen, -kürzungen und Kostendenken:

- Hat die Reform zu mehr Bedarf an kostendeckenden Leistungen in Bereichen geführt, welche dadurch für finanzschwächere Bevölkerungsgruppen (u. a. Alleinerziehende) weniger gut erschwinglich sind?
- Hat die Verwaltungsreform Spareffekte ausgelöst, welche insbesondere geschlechterorientierte Leistungen betreffen (z. B. Rückführung bezahlter in unbezahlte Arbeit aufgrund Sparmassnahmen)?
- Kann die Mittelverteilung und dadurch das Leistungsangebot spezifisch und stärker auf die Bedürfnisse von Frauen ausgerichtet werden bzw. kann es die Lebensrealitäten von Frauen stärker berücksichtigen (z. B. Tagesschulen etc.)?
- Wird bei der durch die Reform geförderten Vergabe von Leistungen an Dritte auf die Verpflichtung zur Gleichstellungsförderung geschaut?

Reforminhalte und -massnahmen:

- Wurde der Gleichstellung bei der Ausformulierung der Reformziele Rechnung getragen?
- Werden übergeordnete Zielsetzungen von Produktgruppen und Leistungsbereichen geschlechtsneutral festgelegt?
- Werden Leistungsaufträge sowie Messgrössen im Rahmen der Leistungs- und Wirkungsindikatoren gezielt auf Gleichstellungsaspekte hin

⁶³ Vgl. Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten 1997, Finanzdirektion des Kantons Bern 1998, Schweizerischer Verband des Personal öffentlicher Dienste 1996 und Lienhard 2005, S. 158f.

formuliert und wird dadurch die Transparenz über geschlechtsspezifische Wirkungen des Verwaltungshandelns gesteigert?

- Fließen Gleichstellungsaspekte in die Kundenorientierung bei der Produktgestaltung und bei der Leistungserbringung ein (z. B. Öffnungszeiten, frauengerechte Parkplatzgestaltung)?
- Existiert eine geschlechterbezogene Analyse im Rahmen von Befragungen (z. B. Bürgerbefragungen, Mitarbeitendenbefragung)?

Reformprozess:

- Wurde die Informationspolitik während des Reformprozesses breit genug abgestützt bzw. wurden Informationen zur Reform nicht nur über die Führungsverantwortlichen gelenkt, wodurch Frauen aufgrund ihrer Untervertretung in Führungsfunktionen weniger berücksichtigt werden?
- Wurde der Reformprozess (z. B. Zusammensetzung von Projektgruppen, zeitlicher Rahmen von Projektsitzungen) so ausgestaltet, dass er zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau resp. nicht zu einer Benachteiligung eines Geschlechts beigetragen hat?
- Wurden die Qualifizierung im Rahmen der Verwaltungsreform spezifisch zur Förderung von aus Gleichstellungssicht benachteiligten Personengruppen (z. B. Teilzeitangestellten, Frauen) genutzt?

Personalmanagement und Kulturwandel:

- Hat die Reform zu Massnahmen im Bereich der Personalentwicklung und Laufbahnplanung geführt (z. B. Beförderungen, Neueinstellungen von Produktgruppenverantwortlichen) und wurden dabei Gleichstellungsziele verfolgt?
- Hat die Reform im Rahmen des Verwaltungscontrollings zu einer Ausgestaltung des Personalcontrollings nach Gleichstellungsaspekten geführt?
- Haben spezifische Massnahmen des Personalmanagements, welche im Rahmen der Reform eingeführt worden sind (z. B. Personalbeurteilung, leistungsorientierte Entlohnung) einen aus Gleichstellungssicht

negativen oder positiven Effekt (z. B. systematisch unterschiedliche Beurteilungen der Geschlechter)?

- Führt die allenfalls aufgrund der Reform eingeführte Arbeitszeiterfassung zu einem verstärkten Druck auf Teilzeitarbeitende (z. B. mehrheitlich Frauen), weil diese u. U. mehr Tätigkeiten ausüben, welche unter umzulagernde Gemeinkosten fallen?
- Werden im Rahmen des angestrebten Kulturwandels unter NPM auch gleichstellungsrelevante Veränderungsziele aufgegriffen (z. B. Sozialkompetenzen, Kommunikationsfähigkeit, Rollenvorstellungen)?

Es war nicht Aufgabe der Evaluation, alle Fragen in der Tiefe zu behandeln. Vielmehr geht es darum, zu den Fragedimensionen aufgrund im Rahmen der Evaluation erhobener Daten sowie einer Kurz-Analyse Anhaltspunkte für die gleichstellungsorientierte Ausgestaltung des NSB-Reformprozesses und dessen Auswirkungen ausfindig zu machen. In den nachfolgenden Kapiteln wird darauf eingegangen und in Kapitel 3.9.2.6 werden die Fragen zusammenfassend beantwortet.

3.9.2 Berücksichtigung der Gleichstellung bei NSB

Die Berücksichtigung von Zielen und Massnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der NSB-Reform basiert massgeblich auf den gesetzlich verankerten Gleichstellungszielen in der Personalgesetzgebung der Stadt Bern, welche sind:

- Förderung der Chancengleichheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als Grundsatz und spezifisch betreffend der ausgeglichenen Vertretung beider Geschlechter nach Hierarchiestufen sowie bezüglich Stellenteilungen und Teilzeitstellen.⁶⁴
- Berücksichtigung beider Geschlechter in Stellenausschreibungen.⁶⁵
- Berücksichtigung ausserberuflich (z. B. Haus- und Familienarbeit) erworbener Kompetenzen und Erfahrungen bei Anstellungen. Bei der Personalauswahl ist bei gleichwertiger Qualifikation in der Regel jenes

⁶⁴ Art. 3 Abs. 3 PRB.

⁶⁵ Art. 9 Abs. 3 PRB.

Geschlecht zu bevorzugen, das im entsprechenden Bereich untervertreten ist.⁶⁶

- Berücksichtigung ausserberuflich (z. B. Haus- und Familienarbeit) erworbener Kompetenzen und Erfahrungen bei der Lohnfestlegung.⁶⁷
- Förderung gleichstellungsspezifischer Weiterbildungsmöglichkeiten.⁶⁸
- Zuständigkeit des Personalamts für die Planung, Koordination und Kontrolle der Massnahmen zur Förderung der Chancengleichheit.⁶⁹
- Zuständigkeit des Direktionspersonaldienstes und Personalamts für die Initiierung, Begleitung und Überwachung der Gleichstellungsmassnahmen.⁷⁰
- Berücksichtigung des Geschlechteranteils bei der Zusammensetzung der Personalkommission.⁷¹
- Vertretung beider Geschlechter in der paritätischen Einreihungskommission.⁷²
- Vertretung beider Geschlechter in der Kadereinreihungskommission.⁷³
- Vertretung beider Geschlechter in der Fachkommission Arbeit und Gesundheit.⁷⁴
- Anteilmässig gleiche Vertretung der Geschlechter in der paritätischen Ausgliederungskommission sowie Einsitzrecht der Leiterin oder des Leiters der Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann.⁷⁵
- Berücksichtigung der Gleichstellung bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte.⁷⁶

⁶⁶ Art. 10 Abs. 1 PRB.

⁶⁷ Art. 30 Abs. 2 PRB.

⁶⁸ Art. 77 Abs. 1 PRB.

⁶⁹ Art. 90 Abs. 1 PRB.

⁷⁰ Art. 171 lit. I und Art. 172 lit. h PVO.

⁷¹ Art. 165 Abs. 2 lit. b PVO.

⁷² Art. 175 Abs. 4 PVO.

⁷³ Art. 177 Abs. 2 PVO.

⁷⁴ Art. 179 Abs. 2 PVO.

⁷⁵ Art. 181 Abs. 4 und 5 PVO.

⁷⁶ Art. 6 Abs. 2 lit. b und Art 8 Abs. 1 lit. d UeG.

Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob sich im Rahmen der Reform die in den gesetzlichen Grundlagen festgehaltenen Gleichstellungsziele und -massnahmen verwirklicht oder vernachlässigt wurden. Dieser Frage wird in den folgenden Abschnitten nachgegangen. Dabei stützen sich die Evaluatoren auf die Analyse des Personalentwicklungs- und Gleichstellungskonzepts (PGK), das Personal- und Gleichstellungscontrolling, die Mitarbeitendenbefragung, die Indikatoren im Produktgruppenbudget und auf die Interviewantworten zu den eingangs gestellten Fragen ab.⁷⁷

3.9.2.1 Gleichstellungskonzept und NSB

In diesem Teilkapitel werden die Direktionsziele und Massnahmen für die Legislaturperiode 2005 bis 2008 im Rahmen des Personalentwicklungs- und Gleichstellungskonzepts (PGK) der Stadt Bern betrachtet. Es stellt sich dabei heraus, dass die Fachstelle für die Gleichstellung von Mann und Frau (FGG) folgende Feststellungen macht, welche nach Ansicht der Evaluatoren in Zusammenhang mit NSB stehen:

- Das Personalcontrolling genügt noch nicht den Anforderungen an ein Gleichstellungscontrolling gemäss FFG und lässt zu wenige gleichstellungsrelevante Auswertungen zu.
- Den Linienverantwortlichen soll in Bezug auf die Gleichstellung mehr Verantwortung zukommen.
- Direktionen, Personalamt und Direktionspersonaldienste sollen gleichzeitig auf eine gute Steuerung achten sowie die Umsetzung mit klaren Leitplanken und Unterstützungsangeboten begleiten.
- Bei der Personalbeurteilung zeigt sich, dass Frauen schlechter als Männer beurteilt werden.

Aus der Sicht der NSB-Reform sind die beiden ersten Punkte von hoher Relevanz. Einerseits liegt der NSB-Reform der Grundgedanke von erhöhtem Handlungsspielraum für die Führungskräfte zugrunde. Dieser muss gewahrt bleiben, auch bei Gleichstellungsmassnahmen wie im

⁷⁷ Auf die im Jahr 2006 durchgeführte Lohngleichheitsstudie wird nicht eingegangen, da sie nicht in Zusammenhang mit NSB initiiert worden ist bzw. der Einfluss von NSB auf die heutige Lohnstruktur nicht identifizierbar ist.

PGK-Massnahmenbericht erwähnt. Sowohl in der Personalauswahl, -beurteilung und -entwicklung gilt es die Führungsverantwortung der Ka-derpersonen hervorzuheben. Den Querschnittsfunktionen wie dem Personalwesen kommt eine Supportfunktion zu. Gleichzeitig verlangt die Reform für den erweiterten Handlungsspielraum eine Rechenschaftsablage durch gezielte Controlling-Daten. Hier gilt es den Gleichstellungsaspekten sorgfältig Rechnung zu tragen, was im Rahmen zeitgemässer Personalcontrolling-Konzeptionen und -Instrumente problemlos möglich sein sollte. Diesbezüglich sollten die im dritten Punkt erwähnten Steuerungsmassnahmen durch die Personaldienste mit Augenmass erfolgen, um die Förderung der Linienverantwortung und den erweiterten Handlungsspielraum nicht zu schmälern.

Die Schwierigkeit bei der Analyse gleichstellungsorientierter Kennzahlen dürfte bei der Identifikation zuverlässiger Einflussfaktoren liegen. Da diese sowohl in Bezug auf das Auswahl- und Beurteilungsverhalten der Vorgesetzten als auch betreffend des Verhaltens der Mitarbeitenden sehr vielfältig ist, ist allenfalls zu gegebenem Zeitpunkt eine vertiefte Wirkungsanalyse ins Auge zu fassen, um dem politischen Ziel der Gleichstellungsförderung entsprechen zu können.

Die Personalbeurteilung stellt ein Kerninstrument der NSB-Reform dar. Sie dient der Ziel- und Leistungsvereinbarung sowie auch Zielkonkretisierung übergeordneter Zielsetzungen auf der individuellen Ebene. Der letztgenannte Punkt der schlechteren Beurteilung von Frauen ist der Akzeptanz und Wirkung dieses Instruments nicht förderlich. Die Ursachen der ungleichen Beurteilung wären wie bereits oben erwähnt im Rahmen einer Wirkungsanalyse zu ergründen. Eine Vermutung besteht im Zusammenhang der schlechteren Beurteilung mit dem Hierarchieeffekt. D. h. je höher die Hierarchiestufe, desto besser wird beurteilt und da Frauen anteilmässig stärker in tiefer eingestuften Funktionen tätig sind, sind ihre Beurteilungen vergleichsmässig tiefer. Ebenso könnte aber auch die mehrheitlich vorherrschende Beurteilungssituation eines männlichen Beurteilers und einer weiblichen zu Beurteilenden oder das unterschiedliche Verhalten von Frauen und Männern im Mitarbeitendengespräch eine Rolle spielen. Unabhängig der Einflussfaktoren gilt es alle Ungleichbehandlungen (z. B. auch betreffend Alter, Sprache, Hierarchie) zu verringern. Dies ist in Zusammenhang mit NSB von hoher Relevanz, weil die Personalbeurteilung auf individueller Ebene das entscheidende Instru-

ment der Zielkonkretisierung übergeordneter Leistungs- und Wirkungsziele darstellt.

3.9.2.2 Gleichstellungscontrolling und NSB

In diesem Teilkapitel wird auf die Informationen des Personalcontrollings aus dem Jahr 2005 zurückgegriffen. Es weist auf einen wichtigen Zusammenhang zwischen der NSB-Reform und der Umsetzung von Gleichstellungszielen hin, indem NSB die jährliche Überprüfung der personalpolitischen Wirkungsziele im Rahmen des Wirkungscontrollings entscheidend gefördert hat. Es soll hier am Rande auch vermerkt werden, dass die Wirkungsanalyse im Personalwesen der Stadt Bern sehr vorbildlich und von hoher Qualität erarbeitet worden ist. Die gezogenen Schlüsse sind für ein Wirkungscontrolling stufengerecht und nachvollziehbar formuliert sowie unter vielfältigem Einbezug unterschiedlicher Datenquellen angemessen interpretativ herbeigeführt worden.

Folgende aus NSB- und Gleichstellungssicht relevante Aspekte des Analyseberichts sowie der detaillierten Tabellen im Anhang zum Bericht gilt es festzuhalten:

- Die Fachstelle FFG ist in den Controllingprozess eingebunden und die Gleichstellung erhält im Rahmen des Personalcontrollings den Stellenwert eines von neun Wirkungszielen.
- Die Gleichstellung von Mann und Frau existiert als Wirkungsziel und die Beurteilung des Zielerreichungskurses wird als grösstenteils erreicht festgehalten. D. h. der Zielerreichungskurs ist richtig, doch die Nutzung der vorhandenen Instrumente sowie die Zielformulierung und Massnahmenumsetzung kann auf Direktionsstufe noch konsequenter erfolgen.
- Ausgewählte Personalkennziffern werden geschlechterorientiert ausgewertet.
- In Zusammenhang mit dem Hauptkritikpunkt der fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten aus der Mitarbeitendenzufriedenheitsbefragung fehlt jedoch die Bezugnahme auf den Gleichstellungsaspekt im Bericht an den Gemeinderat (Kapitel 2.2). Denn die geschlechtsspezifische Analyse der Entwicklungsperspektiven zeigt, dass jener Aspekt von Frauen und Männern am unterschiedlichsten beurteilt wird. Insofern

hätte dies im Wirkungscontrollingbericht noch deutlicher aufgezeigt werden können. In den Detailltabellen des Anhangs zum Bericht wurde der Aspekt aber erfasst und Massnahmen werden geprüft.

- Auf der Massnahmenebene fliessen gleichstellungsorientierte Aktivitäten massgeblich ein (Förderung Frauenanteil in Kaderstufen, Förderung Teilzeitarbeit, Überprüfungsstudie Lohngleichheit, nicht diskriminierende Personalbeurteilung). Einzig die Forderung nach Möglichkeiten der gleichstellungsorientierten Auswertungen im Personalinformationssystem fehlt.
- In den detaillierten Tabellen des Anhangs zum Bericht werden einerseits eine Vielzahl von Gleichstellungsaspekte im Rahmen der nicht gleichstellungsorientierten Wirkungsziele hervorgehoben und Massnahmen in Erwägung gezogen bzw. abgeleitet (z. B. Frauenförderung bei der Kaderplanung, Entwicklung Mentoring-Konzept für Frauen, Beobachtung der angestiegenen Fluktuationsrate bei Frauen, Vergleich organisationsinterner Personalbeurteilung zur Förderung der Nichtdiskriminierung). Andererseits wird das Wirkungsziel der Gleichstellung von Mann und Frau detailliert ausgewiesen, beurteilt und somit umsetzungsorientiert behandelt.

3.9.2.3 Mitarbeitendenzufriedenheit, Gleichstellung und NSB

In diesem Teil der Analyse sollen die Ergebnisse der Mitarbeitendenbefragung aus gleichstellungsorientierter Sicht betrachtet werden.

Bezüglich der regelmässigen Mitarbeitendenumfrage der Stadt Bern ist festzuhalten, dass die Einflüsse von NSB auf die einzelnen Dimensionen nicht exakt identifiziert werden können. Die geschlechterbezogenen Datenanalyse der einzelnen Dimensionen der Mitarbeitendenzufriedenheit zeigt folgende statistisch signifikante Ergebnisse:

- Die Zufriedenheit mit der Arbeitsorganisation ist bei den Frauen ein wenig höher⁷⁸.
- Die Zufriedenheit mit den Entwicklungsmöglichkeiten ist bei den Frauen tiefer.

⁷⁸ Die Unterschiede bewegen sich im Bereich von einem bis zwei Zehnteln auf einer Skala von 1 bis 4.

- Die Zufriedenheit mit der Mitarbeitendenbeurteilung ist bei den Frauen ein wenig höher.
- Die Zufriedenheit mit Anstellungsbedingungen ist bei den Frauen ein wenig höher.
- Die Stadt als Arbeitgeberin wird von den Frauen ein wenig positiver beurteilt.

Im Bereich der unterschiedlichen Formen der Arbeitszufriedenheit zeigt sich, dass...

- Frauen bei den konstruktiv Unzufriedenen, d. h. jenen Personen die ihre Unzufriedenheit aktiv verändern wollen und ihr Anspruchsniveau aufrecht erhalten, um 5% weniger vertreten sind als Männer.
- Frauen bei den resignativ Zufriedenen, d. h. jenen Personen welche ihr Anspruchsniveau in Anpassung an die ungünstige Arbeitssituation senken, um knapp 3% mehr vertreten sind als Männer.
- Frauen bei den stabil Zufriedenen, d. h. jenen Personen die ihr Anspruchsniveau aufrecht erhalten, um gut 5% stärker vertreten sind als Männer.
- Frauen bei den progressiv Zufriedenen, d. h. jenen Personen die ihr Anspruchsniveau erhöhen und es zu erreichen glauben, um 3% weniger vertreten sind als Männer.

Ohne hier Zusammenhänge zu NSB herstellen zu wollen, wo sie u. U. gar nicht existieren, kann aus diesen allgemeinen Zufriedenheitsdaten allenfalls Folgendes geschlossen werden: Frauen bedürfen u. U. mehr Unterstützung, um durch die Reform geschaffenen Führungsfunktionen bzw. anspruchsvollere, mit mehr Handlungsfreiraum ausgestattete Führungspositionen erreichen zu können und sich darin als Führungskraft weiterzuentwickeln. Denn die Daten zeigen, dass Frauen tendenziell mit der Arbeitssituation zufriedener sind - ausser mit den Entwicklungsmöglichkeiten -, gleichzeitig aber weniger Frauen eine konstruktive Arbeitsunzufriedenheit oder progressive Arbeitszufriedenheit aufweisen, welche die persönliche eingeschätzte Veränderungsfähigkeit in Bezug auf das Anspruchsniveau und die Arbeitssituation verdeutlicht.

Im Rahmen der im Jahr 2006 durchgeführten Mitarbeitendenumfrage wurden auch einzelne Fragen zur NSB-Reform gestellt. Aus Gleichstellungssicht interessiert, inwiefern sich die Antworten der Frauen von jenen der Männer unterscheiden.

Es lässt sich festhalten, dass im Vergleich zu den Männern...

- rund 4% weniger Frauen eine Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und -motivation aufgrund von NSB angeben.
- rund 6% weniger Frauen eine Zunahme der Entscheidungskompetenzen in ihrer Arbeit aufgrund NSB beobachten.
- rund 7.5% weniger Frauen ihre Kenntnisse über NSB als gut einstufen.

Dies verdeutlicht, dass sich NSB auf die Arbeitszufriedenheit und die Zunahme von Entscheidungskompetenzen bei den Frauen in der Tendenz etwas weniger positiv ausgewirkt hat. Zudem fühlen sich Frauen etwas weniger gut über NSB informiert. Gehen wir davon aus, dass es sich bei NSB primär um eine Führungsreform handelt, welche die Entscheidungskompetenzen bei Führungspersonen (aufgrund des Globalbudgets) stärker als auf tieferen Hierarchiestufen erhöht und Frauen vergleichsweise mehr in tieferen Positionen vertreten sind, dann dürfte dies mitunter die Ergebnisse beeinflusst haben. In der Tendenz zeigen die Umfrageergebnisse jedoch die drei beschriebenen, unterschiedlichen Auswirkungen von NSB auf Frauen auf.

Im Weiteren lässt sich festhalten, dass im Vergleich zu den Männern...

- rund 2% mehr Frauen eine Beschleunigung der Arbeitsprozesse in ihrem Arbeitsumfeld aufgrund von NSB beobachten.
- rund 2% mehr Frauen eine Zunahme der Kundenorientierung in ihrer Dienststelle aufgrund von NSB beobachten.
- rund 6.5% weniger Frauen eine aufgrund von NSB angestiegene Angst vor Arbeitsplatzverlust angeben.

Die ersten beiden Punkte werden aufgrund der geringen Prozentsatzdifferenz nicht interpretiert. Es fällt aber auf, dass bei Männern aufgrund vor NSB eine grössere Angst vor Arbeitsplatzverlust als bei Frauen resultiert. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass die NSB-

Reform zumindest in ihrem Anfangsstadium die Angst vor Arbeitsplatzverlust gesteigert hat. Zudem müssen sich Männer im Fall von Arbeitsplatzabbau mehr vor dem Verlust des Arbeitsplatzes fürchten, weil Frauen bei einem Arbeitsplatzabbau allenfalls bessere Chancen auf Erhalt ihrer Anstellung eingeräumt werden - dies u. a. aufgrund der Förderung von Gleichstellungsmassnahmen. Wäre dies der Fall, dann würde dies den Gleichstellungszielen entsprechen und bedürfte nur insofern Gegenmassnahmen, als die Angst vor Arbeitsplatzverlust unabhängig des Geschlechts verringert werden soll, weil sie sich u. U. negativ auf die Arbeitsleistung auswirken kann (abnehmendes Commitment, Suchverhalten, Abgang von Personen mit hoher Arbeitsmarktattraktivität etc.).

3.9.2.4 Gleichstellung und Indikatorenbildung

In diesem Teilkapitel wird der Fokus auf das Produktegruppenbudget und dort insbesondere auf die Berücksichtigung der Gleichstellung in übergeordneten Zielen, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen gelegt.

Bei Betrachtung der übergeordneten Ziele, Hinweisen zur Zielüberprüfung, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen konnten folgende direkt mit der Gleichstellung zusammenhängende Hinweise gefunden werden:

- In der Produktegruppe Zentrale Dienste (sowie damit einhergehende Produktegruppen, welche auf dieselben Bemerkungen zur Zielüberprüfung zurückgreifen) findet sich der Hinweis zur Zielüberprüfung, dass das Personal- und Gleichstellungskonzept bzw. seine Umsetzung i. S. der periodischen Wirkungsüberprüfungen evaluiert werden soll. Dies geht mit den genannten Zielen der Unterstützung der Dienststellen, Linienvorgesetzten und Mitarbeitenden einher.
- Die Produktegruppe Gleichstellung umfasst für die Gleichstellungsarbeit relevante Ziele sowie Vorgaben und Kennzahlen.
- Die Produktegruppe Tagesbetreuung von Jugendlichen und Kindern weist auf das Gleichstellungsziel hin, indem fördernde Rahmenbedingungen sichergestellt werden sollen. Bei den Vorgaben und Kennzahlen wird das Ziel nicht explizit aufgenommen.
- Die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün weist in ihren einleitenden Bemerkungen auf die Umsetzung gleichstellungspolitischer Massnahmen und die damit verbundenen Herausforderungen hin.

-
- Die Produktegruppe Kinder- und Jugendförderung erwähnt die besonders aufmerksame Unterstützung von Mädchen und jungen Frauen in der Entfaltung ihrer Stärken und Fähigkeiten. Trotz der hervorgehobenen Wichtigkeit dieses Ziels fehlen Vorgaben oder Kennzahlen, welche Hinweise zur Zielerreichung geben würden.
 - Die Produktegruppe Strategische Personalarbeit weist in ihren Kennzahlen den Anteil Frauen in Ausbildungskursen, Förderseminaren etc. aus.

Aus diesem kurzen Überblick kann festgehalten werden, dass die Gleichstellung an vereinzelten Orten im Produktegruppenbudget als Inhalt, Ziel oder Messgrösse aufgegriffen wird. Dennoch wird deutlich, dass das Thema keine besonders hohe Priorität im Rahmen der Zielsetzungen und Indikatoren genießt. Das heisst nicht, dass in den Direktionen sowie Produktegruppen die Gleichstellung keine Bedeutung hat, sie wird nur nicht als wesentliches Kriterium bei Zielsetzungen und deren Überprüfung im Produktegruppenbudget herbeigezogen. Dies ist insofern nicht erstaunlich als viele Produktegruppen aus materieller Perspektive die Gleichstellung nicht betreffen. Die Leistungserstellung innerhalb der Produktegruppen kann mehr oder weniger gleichstellungsfördernd erfolgen. Hierfür existieren zumindest die konzeptionellen Arbeiten der Fachstelle für Gleichstellung sowie die Controllinggrössen des Personal- und Gleichstellungscontrollings und der Produktegruppe Strategische Personalarbeit.

3.9.2.5 Vergleichende Ergebnisse

In diesem Teilkapitel sollen gezielte vergleichende Ergebnisse herbeigezogen werden, um die Wirkung der NPM-Reformen auf die Gleichstellung aus einer weiteren Perspektive zu beleuchten.

Zunächst ist einmal hervorzuheben, dass in den rund 10 Evaluationsstudien, welche den Evaluatoren bekannt sind, die Gleichstellung kaum ein untersuchungswürdiges Thema war. Ohne die Gründe für das Weglassen des Gleichstellungsthemas aus den Evaluationen zu kennen, könnte ein nahe liegender Grund sein, dass die Reformen von den Auftraggebern als gleichstellungsneutral betrachtet worden sind und von daher das Thema nicht als besonders untersuchungsrelevant betrachtet wurde.

In zwei Studien wurde das Thema berücksichtigt. Die Studie von Rieder, Ritz und Kurz⁷⁹ verdeutlicht, dass kaum Effekte in eine Richtung der Gleichstellung identifiziert werden konnten. Zwar wurde eine minimale positive Entwicklung der Gleichstellung von den Befragten beobachtet, doch die Rückführung jener auf die Reform ist minimal bis inexistent.

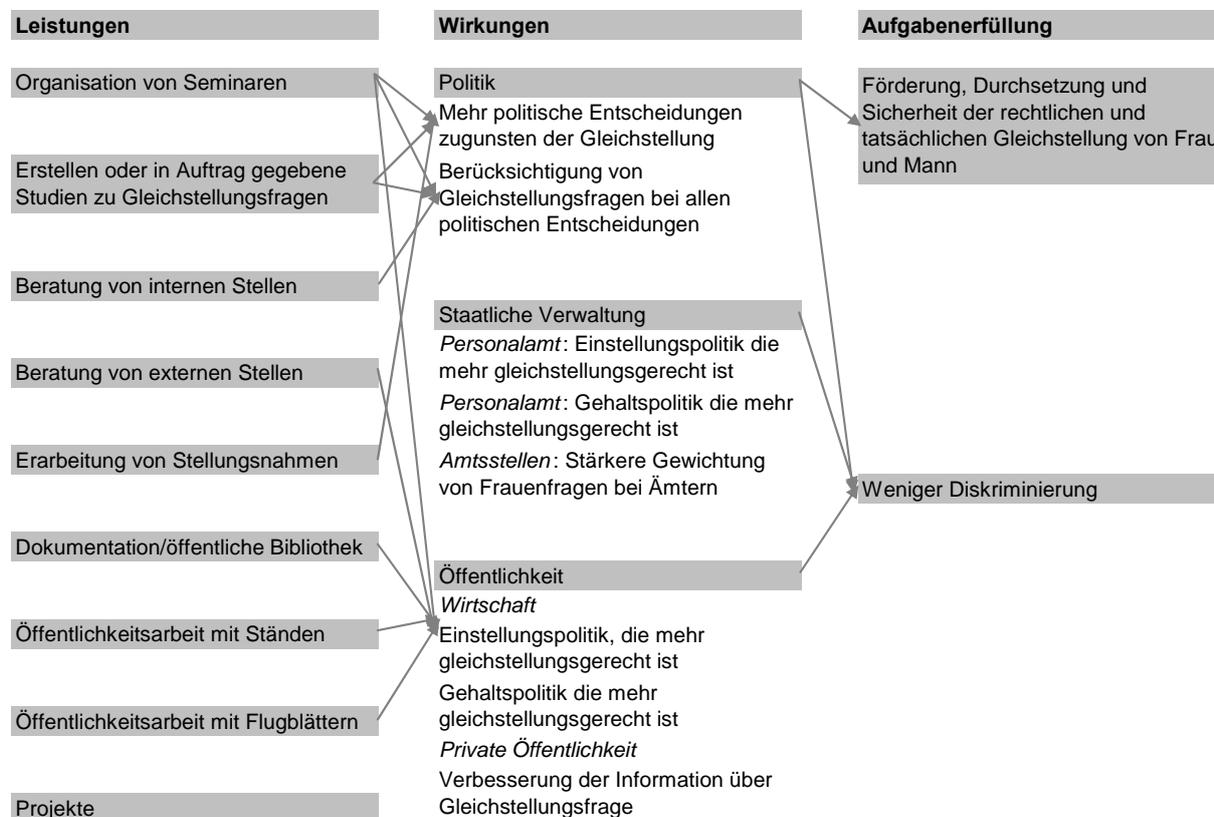
Die Evaluation der Verwaltungsreform Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG auf Bundesebene zeigt ein leicht anderes Ergebnis.⁸⁰ Im Rahmen eines Längsschnittvergleich über zwei Jahre konnte festgestellt werden, dass die Bevorzugung der Frauen in den Dienststellen aufgrund der Reform nach Angaben der Befragten (mehrheitlich der Männer) zugenommen hat. Inwiefern dies jedoch mit spezifischen Reformmassnahmen in Zusammenhang stand, konnte nicht eindeutig geklärt werden. Es zeigte sich auf der anderen Seite, dass sich die Zufriedenheit mit der Gleichstellung von Mann und Frau zwischen Reformämtern und einer Vergleichsgruppe von Nicht-Reformämtern nicht unterschied. Dies lässt die Interpretation zu, dass insbesondere die Reform kaum systematische Effekte auf die Gleichstellung hatte, sondern eher wie bei NSB die Männer die allgemeine Förderung der Gleichstellung wahrnehmen (vgl. oben zu Angst vor Arbeitsplatzabbau) und dies womöglich zur jedoch nur geringfügig wahrgenommenen Bevorzugung von Frauen führen kann.

In Bezug auf die Formulierung von Gleichstellungszielen und -messgrössen soll hier der Ansatz eines anderen von den Evaluatoren durchgeführten Projekts kurz dargestellt werden.⁸¹ Dies insbesondere, weil es stärker als die Indikatoren im Berner Produktgruppenbudget auf die in diesem Bericht dargestellte Unterscheidungen von Leistungs- und Wirkungsebene eingeht (vgl. Kapitel 4). Tabelle 14 zeigt das ganze Wirkungsmodell der Gleichstellung auf und weist der Leistungs- sowie der Wirkungsebene entsprechende Zielgrössen zu.

⁷⁹ Rieder, Ritz, Kurz 2003.

⁸⁰ Vgl. Ritz 2003, 378 f.

⁸¹ Vgl. Cemerin/Ritz 2006.

Tabelle 14: Leistungen und Wirkungen der Gleichstellungsaufgabe.⁸²

Sind die Leistungs- und Wirkungsziele wie oben dargestellt geklärt, müssen in einem nächsten Schritt die Indikatoren festgelegt werden. Prinzipiell lassen sich sowohl qualitative wie auch quantitative Indikatoren nutzen. Entsprechend dem der Studie zugrunde liegenden Modell des Kantons Zürich wurde in diesem Fall nur auf quantitative Indikatoren abgestützt, die aber natürlich sowohl qualitativ wie auch quantitativ erhoben werden können.

In einem ersten Schritt wurden die Leistungsindikatoren festgelegt. Diese sind relativ einfach durch Anzahl oder Zeitmessungen zu erfassen. Dementsprechend wurden für die angeführten Leistungen die in Tabelle 15 dargestellten Indikatoren vorgeschlagen.

⁸² Vgl. Cemerin/Ritz 2006.

Tabelle 15: Operationalisierung der Leistungsindikatoren.⁸³

Leistungen	Leistungsindikatoren
Organisation von Seminaren	Anzahl der organisierten Seminare, Anzahl Seminarteilnehmer
Erstellung oder in Auftrag gegebene Studien zu Gleichstellungsfragen	Anzahl der erstellten Studien, Anzahl der in Auftrag gegebenen Studien
Beratung von internen Stellen	Anzahl der Beratungen, Beratungsstunden
Beratung von externen Stellen	Anzahl der Beratungen, Beratungsstunden
Erarbeitung von Stellungnahmen	Anzahl der Stellungnahmen
Dokumentation/öffentliche Bibliothek	Öffnungsstunden
Öffentlichkeitsarbeit mit Flugblättern/schriftlichem Informationsmaterial	Auflage
Projekte	Anzahl Projekte, Projektdauer

Die Wirkungsindikatoren messen letztendlich, welchen Einfluss die Leistungen auf die Aufgabenerfüllung haben. Dabei wird als Plausibilitätsannahme vorausgesetzt, dass wenn die postulierte Wirkung einsetzt, auch die Aufgabenerfüllung gewährleistet ist. Für die Messung der Wirkungsziele wurden die in Tabelle 16 dargestellten folgenden Messindikatoren vorgeschlagen.

Auf der Ebene der Leistungs- und Wirkungsindikatoren wird deutlich, dass bei der Produktegruppe Gleichstellung im NSB-Produktegruppenbudget wie bei den meisten Produktegruppen die Leistungssicht dominiert (erste und dritte Kennzahl). Die zweite Kennzahl (Anzahl Anfragen) kann auf der Wirkungsebene angesiedelt werden. Vor dem Hintergrund einer umfassenderen Leistungs- und Wirkungsbeurteilung besteht in Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Personalcontrollings noch Verbesserungspotenzial bei der Formulierung der Kennzahlen im Produktegruppenbudget.

⁸³ Vgl. Cemerin/Ritz 2006.

Tabelle 16: Operationalisierung der Wirkungsindikatoren.⁸⁴

Wirkungen	Wirkungsindikatoren
Politik	
Mehr politische Entscheidungen zugunsten der Gleichstellung	Anzahl der Vorstösse mit Gleichstellungsinhalt Anzahl der Regelungen mit Gleichstellungsinhalt
Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen bei allen politischen Entscheidungen	Anzahl der Vorstösse mit Gleichstellungsinhalt Anzahl der Regelungen mit Gleichstellungsinhalt
Staatliche Verwaltung	
<i>Personalamt</i> : Einstellungspolitik die mehr gleichstellungsgerecht ist	Männer/Frauen Relation bei den Mitarbeitern Relation zwischen Bewerbungen von Frauen und Einstellung von Frauen
<i>Personalamt</i> : Gehaltspolitik die mehr gleichstellungsgerecht ist	Durchschnittliches Gehalt der Frauen in Relation zum durchschnittlichen Gehalt der Männer
<i>Amtsstellen</i> : Stärkere Gewichtung von Frauenfragen bei Ämtern	Anzahl der Anfragen aus den Ämtern Anzahl der Beschwerden bei der Gleichstellungsstelle
Öffentlichkeit	
<i>Wirtschaft</i>	
Einstellungspolitik, die mehr gleichstellungsgerecht ist	Durchschnittliches Gehalt der Frauen in Relation zum durchschnittlichen Gehalt der Männer Männer/Frauen Relation bei den Mitarbeitern
Gehaltspolitik die mehr gleichstellungsgerecht ist	Durchschnittliches Gehalt der Frauen in Relation zum durchschnittlichen Gehalt der Männer Männer/Frauen Relation bei den Mitarbeitern
<i>Private Öffentlichkeit</i>	
Verbesserung der Information über Gleichstellungsfrage	Für Fachstelle kaum messbar

3.9.2.6 Ergebnisse aus Interviews und Analyse

Anhand ausgewählter Interviews wird im Folgenden auf die in Kapitel 3.9.1 aufgeworfenen Fragen eingegangen und gleichzeitig eine Schlussfolgerung zur Frage des Zusammenhangs von NSB und der Gleichstellung von Mann und Frau gezogen. Die Fragen zu den jeweiligen kursiv geschriebenen Themenbereichen finden sich ebenfalls in Kapitel 3.9.1.⁸⁵

Im Themenbereich der *Ressourcenzuweisung, -kürzungen und des Kostendenkens* fehlen originäre Analysen, welche diese Fragestellungen un-

⁸⁴ Vgl. Cemerin/Ritz 2006.

⁸⁵ Es werden nur jene Fragestellungen aufgegriffen, welche aufgrund der Analyseergebnisse auch beantwortet werden können.

tersucht haben. Es zeigt sich aber, dass das Produktegruppenbudget erlaubt, die Mittelverteilung und dadurch das Leistungsangebot spezifisch auf die Bedürfnisse von Frauen auszurichten (vgl. z. B. Produktegruppe Kinder- und Jugendförderung). Auf der Kennzahlenebene fehlen aber dazugehörige Indikatoren. Eine stärkere Mittelzuweisung in diese Richtung wird jedoch nicht kaum durch das Produktegruppenbudget ermöglicht, sondern ist Teil der politischen Entscheidungsfindung. Das Reglement für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (UeR) sowie die dazugehörige Verordnung (UeV) verlangen sowohl für die Eignung als auch für den Zuschlag an Auftragnehmer die Einhaltung der Grundsätze aus der Verfassung und auf dem Gleichstellungsgesetz (Diskriminierungsverbot, Lohngleichheit). In der rechtlich auf die kantonale Gesetzgebung abgestützten Submission gelten diese Kriterien zwar als Eignungs- aber nicht als Zuschlagskriterien. Die Einhaltung wird nicht überprüft, die Auftragnehmer unterschreiben lediglich eine Selbstdeklaration. Weitere direkt mit der Gleichstellung in Zusammenhang stehende Einflüsse auf der Ressourcenebene wurden nicht berichtet.

Im Themenbereich *Reforminhalte und -massnahmen* finden eine rein formal-sprachliche Überprüfung des Produktegruppenbudgets bzw. der Rechnung nach Gleichstellungskriterien statt. Gleichstellungsaspekte werden im täglichen Verwaltungshandeln berücksichtigt. Der vom Stadtrat erhobene Forderung der Formulierung von geschlechtsspezifischen Messgrössen wird womöglich Rechnung getragen. Gleichstellungsorientierte Indikatoren werden wie bereits oben erläutert vereinzelt in das Produktegruppenbudget aufgenommen. Eine massgebliche Transparenz über geschlechtsspezifische Wirkungen des Verwaltungshandelns wird dadurch aber nicht erreicht. Dies kann ansatzweise durch das Gleichstellungscontrolling erreicht werden, welches gleichstellungsorientierte Indikatoren aufweist.⁸⁶ Eine umfassende Transparenz würde vergleichsweise sehr viel Aufwand mit sich erbringen. Bei der Produktgestaltung/Kundenorientierung fliessen gleichstellungsorientierte Aspekte je nach Aufgabenbereich und Direktion ein, doch kaum aufgrund von NSB, sondern eher im

⁸⁶ Es gilt aber anzumerken, dass das PGK vor NSB erstellt worden ist. Das Wirkungscontrolling des Personalmanagements, in welchem die Gleichstellung enthalten ist, ist in Zusammenhang mit NSB zu sehen.

Rahmen einer zeitgemässen Verwaltungsarbeit, die auf solche Fragestellungen sensibilisiert ist. Die jedoch nicht durch NSB eingeführte Überprüfung von Wirkungen des Verwaltungshandelns durch Umfragen zeigt im Fall der Bürger- und Mitarbeitendenzufriedenheitsbefragung in der Stadt Bern, dass geschlechterspezifische Auswertungen vorgenommen werden.

Der *Reformprozess* von NSB bezog die Gleichstellungsbeauftragte von Beginn weg als Mitglied der Projektleitung ein. Die in ihrem Verantwortungsbereich liegende Informationsaufgabe hätte für eine spezifisch auf Frauen ausgerichtete breit abgestützte Informationspolitik sorgen können. Die Auswertungen der Mitarbeitendenumfrage zeigen hier jedoch, dass sich ein kleiner Teil von Frauen im Vergleich zu den Männern weniger gut über NSB informiert fühlte. Dies hat wohl primär damit zu tun, dass die Informationen zum Reformprozess nur über die Linienverantwortlichen liefen. Ein Projekt der Fachstelle für Gleichstellung für einen spezifischen NSB Newsletter wurde nicht weiterverfolgt. Insgesamt ist die der Gleichstellungsbeauftragten zugewiesene Funktion - insbesondere vor dem Hintergrund der hier aufgeworfenen Fragestellung - zu hinterfragen, da die eigentliche Informationsaufgabe nicht der ihr zugesprochenen Informationsverantwortung zuteil wurde. Im gesamten Reformprozess waren nach Angaben der Fachstelle Frauen nicht zu gleichen Teilen wie Männer vertreten. Dies hat u. a. damit zu tun, dass die Aufbauarbeit von NSB massgeblich vom mittleren Kader (z. B. Leitung Direktionsfinanzdienste) getragen wurde und Frauen dort untervertreten sind. Es wurde aber besonders darauf geachtet, dass Frauen in jedes Teilprojekt integriert worden sind.

Im Bereich des *Personalmanagements und des Kulturwandels* erweist sich insbesondere die Zuordnung von kulturellen Veränderungen zu NSB als schwierig. Es muss darauf hingewiesen werden, dass der so genannte Kulturwandel auch bereits vor NSB eingesetzt hat und z. B. entsprechende Kompetenzschwerpunkte bereits seit längerem relevant sind. Auch gleichstellungsrelevante Kriterien bei der Personalgewinnung sind bereits vor NSB eingeführt worden.⁸⁷ Doch in Zusammenhang mit NSB ist die bereits erwähnte Ausgestaltung des Personalcontrollings zu nennen, welche die Gleichstellung als ein Wirkungsziel integriert hat. Zudem

⁸⁷ Vgl. Pegasus, Personalgewinnung mit Schlüsselkompetenzen, Personalamt der Stadt Bern, Mai 2006 (2004)

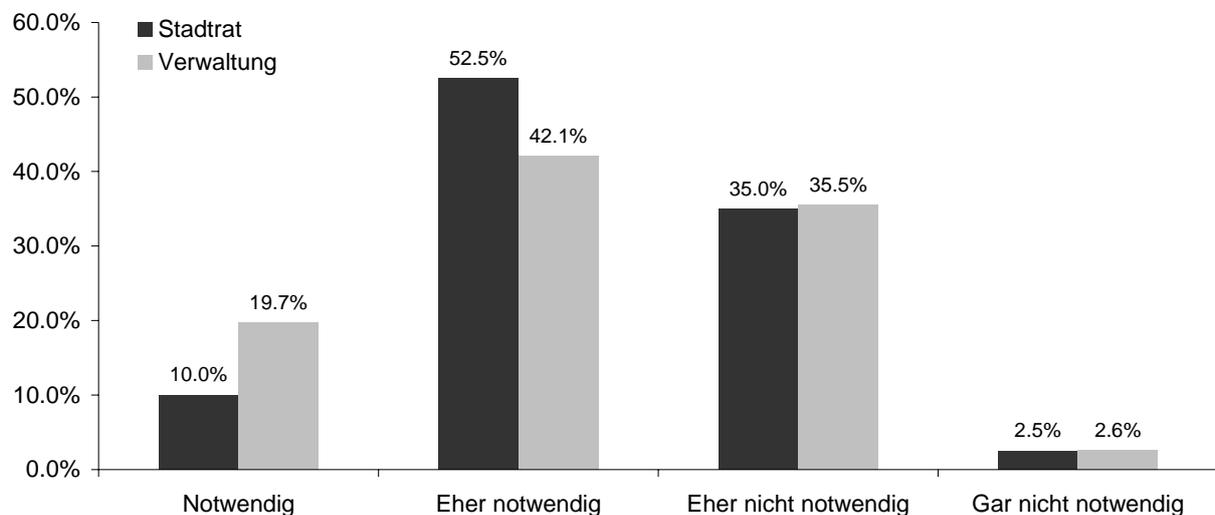
wurde im Personalcontrolling festgestellt, dass Frauen bei der Personalbeurteilung vergleichsweise tiefer als Männer beurteilt werden.⁸⁸

3.10 Parlamentarische Beratung und Weiterentwicklung von NSB

Nach zwölf Jahren Verwaltungsreform ist NSB heute ein fester Bestandteil des Verwaltungslebens der Stadt Bern. Wie die bisherige Analyse deutlich machte, hat sich die Mühe gelohnt, da die positiven Aspekte überwiegen. Verbesserungen und Korrekturen sind jedoch notwendig.

Die klare Mehrheit der Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung wünscht sich tendenziell eine *Weiterführung* bzw. *eine Vertiefung der Reform* (vgl. Abbildung 35). Des Weiteren wird von den meisten Antwortenden des Stadtrates das Milizsystem mit seinen beschränkten Zeitressourcen und seinem ständigen Wechsel der Parlamentsmitglieder als Hemmschuh für die Weiterentwicklung von NSB gesehen (vgl. Abbildung 36).

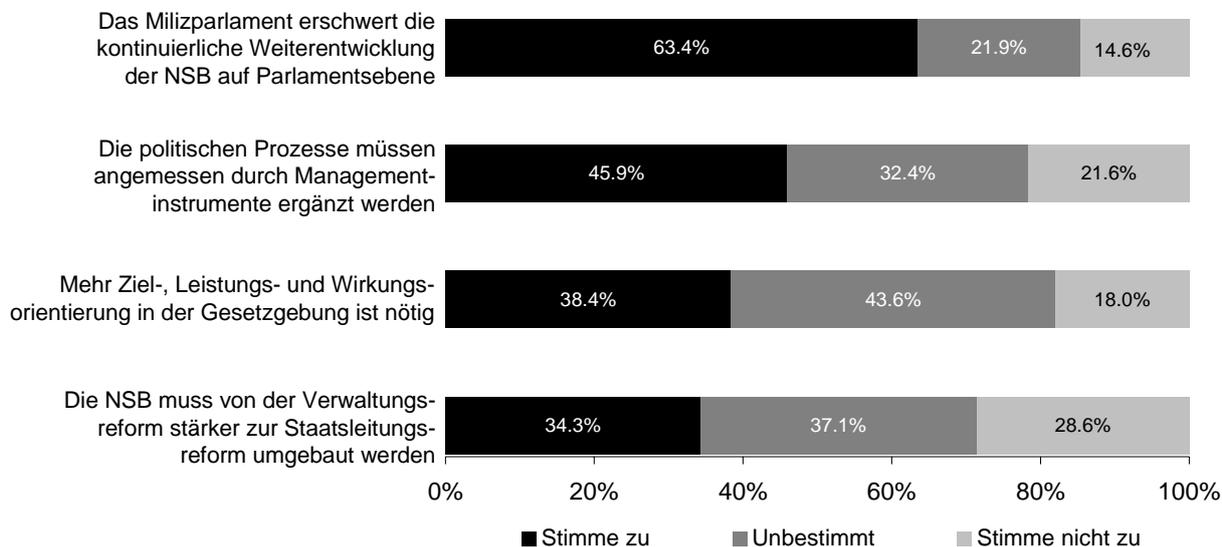
Abbildung 35 :Notwendigkeit einer Weiterführung bzw. Vertiefung der NSB-Reform. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: N = 40; Verwaltung: N = 76.

⁸⁸ Vgl. Kapitel 3.9.2.1

Abbildung 36: Zustimmungsgrad für Aussagen zu einer Weiterentwicklung von NSB. Antworten Stadtrat.



Bemerkung: 6er Skala: 1 = Stimme eindeutig zu, 6 = Stimme gar nicht zu. Ausprägung «Stimme zu» entspricht den Skalenwerten 1 und 2, «Unbestimmt» den Werten 3 und 4, «Stimme nicht zu» den Werten 5 und 6.
Fallzahl: Stadtrat: $N_{\min} = 35$, $N_{\max} = 41$.

Weitere Punkte die nach Meinung der Antwortenden verstärkt eine Rolle spielen sollten, sind zudem angemessene Managementinstrumente, um den politischen Prozess zu begleiten sowie mehr Ziel- und Leistungsorientierung in der Gesetzgebung.

Die Antwortenden des Stadtrates liefern zudem Diskussionsstoff für die Frage, welche weiteren Instrumente notwendig sind, bzw. wie bestehende hinsichtlich Kompetenz und Struktur geändert werden können. Unter anderem wurden neue Instrumente wie Langfriststrategien, jedoch auch die Stärkung der stadträtlichen Kompetenz beim IAFP angeregt.

Hier eine Übersicht ausgewählter Zitate zur Frage, welche NSB-Instrumente man einführen oder modifizieren müsste, um NSB zu verbessern:

- «Langfriststrategien müssten vermehrt vom Parlament festgelegt werden (z.B. Richtpläne)»
- «Verstärkung der Wirkung der Indikatoren – klare zwingende Begründung bei Abweichung von Indikatoren – übersichtlichere Darstellung»

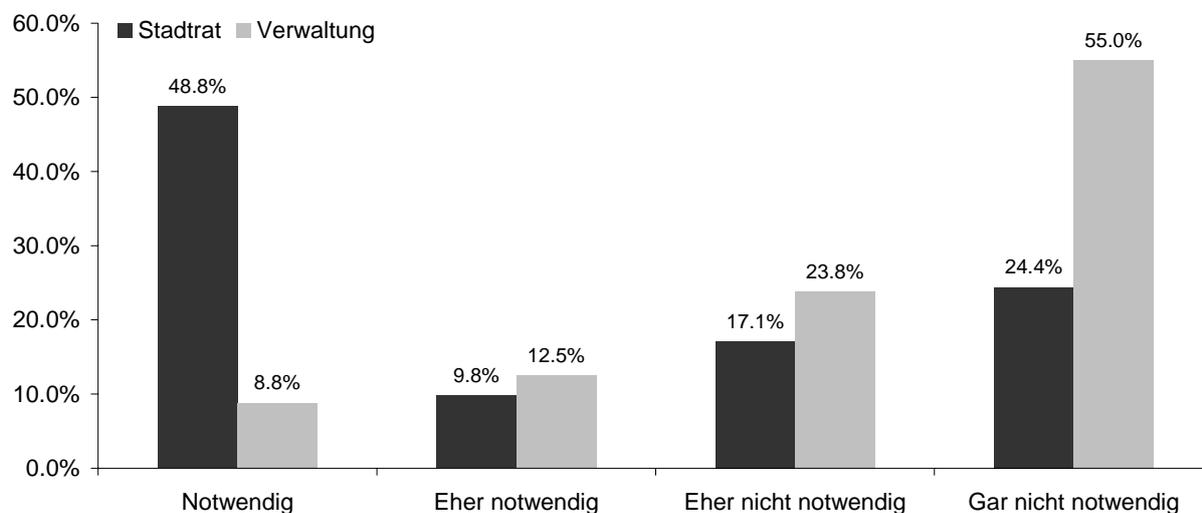
- «Mittelfristig müssten die parlamentarischen Instrumente, die bisher nicht angetastet wurden (Motion, Postulat etc.) ebenfalls gemäss den vorhandenen theoretischen Modellen noch angepasst werden. Die Realitäten des Milizsystems erfordern aber ein sehr behutsames Vorgehen – ein konstanter Teil von Parlamentsmitgliedern begreift die Rolle der bestehenden Instrumente während ihrer ganzen Stadtratszeit nicht richtig. So lange der Umgang damit bei der Mehrheit der Milizparlamentarier, insbesondere natürlich bei Ratsbüro und Präsidium in Form wohlbekannter Gebräuche gesichert ist, bleiben die Abläufe auch bei emotional belasteten Geschäften einigermassen unter Kontrolle. Wenn durch ein zu rasches Reformtempo auch bei der Mehrheit Verunsicherung entsteht, drohen bei emotionalen "hotspots" Konfusionen und Blockaden des Parlamentbetriebs.»
- «Schnelleres Vorliegen des Jahresberichts und des Produktgruppenbudgets. Eventuell wäre sogar ein "rollendes" Budget zu prüfen (Beispiel UBS)».
- «Leistungslohn»
- «Planungserklärung für das Parlament (analog zum Grossen Rat), um auch auf Finanzplan Einfluss nehmen zu können»
- «Kompetenzen / Abgrenzung der einzelnen Sakos und BAK»
- «IAFP durch Stadtrat beraten und genehmigen lassen. Legislaturrichtlinien durch Stadtrat beraten und genehmigen lassen».
- «Jahresbericht: Nicht erreichte detaillierter ausführen. Für Milizler und insbesondere Neue in Sachkommissionen ist NSB kaum oder nur mit grossem Aufwand machbar: Bessere Entgeltung zur Kompensation von beruflicher Teilzeit. Aufteilung Steuerungsvorgaben/Kennzahlen. Ziele besser überprüfbar definieren. Bessere Informationen über NSB für "Laien".»
- «Mittelfristige Finanzinstrumente "Budgeteingriff"»

Ein weiterer wichtiger und kontroverser Punkt der immer wieder in der stadtinternen und öffentlichen Diskussion thematisiert wird, ist die Frage, ob man das *Produktgruppenbudget* weiterhin *vor das Volk* bringen soll. Das Hauptargument dafür ist die gewünschte politische Legitimation des Budgets, wobei von Interviewpartnern auch angeführt wurde, dass dieser

Prozess in Wirklichkeit vor allem eine Gelegenheit für politische Profilierung schafft. Nachteil dieser Regelung ist ein im vorderen Teil der Analyse deutlich gewordener Zeitverlust, der zu Problemen bei der Erstellung des Produktegruppenbudgets und des Jahresberichtes führt. Des Weiteren erhöht eine entsprechende Vorlage vor das Volk den administrativen Aufwand für die Stadt. Vergleicht man die Regelung in Bern mit den Regelungen anderer grösserer Gemeinden, so ist die Berner Lösung als eine Ausnahme zu betrachten. In den meisten Schweizer Gemeinden wird das Budget lediglich vom Gemeinderat verabschiedet.

Befragt man den Stadtrat und die Verwaltung zum Thema «Budget vor das Volk» (vgl. Abbildung 37), so werden völlig gegensätzliche Einstellungen deutlich. Eine Mehrheit der Antwortenden der Verwaltung sieht gar keine Notwendigkeit das Budget vor das Volk zu bringen, während der Stadtrat ganz klar von dieser Notwendigkeit aus geht.

Abbildung 37: Notwendigkeit der Regelung, dass das Produktegruppenbudget vor das Volk kommt. Antworten Stadtrat und Verwaltung.



Fallzahl: Stadtrat: N = 41; Verwaltung: N = 80.

Ausgehend von der NPM-Logik kann argumentiert werden, dass eine Volksabstimmung über das Budget sicher nicht zwingend, ja sogar systemfremd ist, da hier die von NPM geforderte Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen nicht gegeben ist.

Betrachtet man die Terminplanung, so fällt auf, dass die Zeit für die Beratung von Jahresbericht und Produktegruppenbudgets sehr knapp bemessen ist. Beim Jahresbericht 2006 stehen für Delegationsbesuche, Vorberatung der Dienststellen im Plenum der Sachkommissionen, Beratung in der BAK, Berichterstattung in der Kommissionspräsidienkonferenz und Gesamtwürdigung durch die BAK zwei Monate zur Verfügung (2. April bis 4. Juni 2007). Für die Beratung des Produktegruppenbudget 2008 dauert es vom Beginn der Delegationsbesuche bis zur Beratung im Stadtrat rund drei Monate (25. Juni bis 13. September 2007). Verantwortlich für den eng gedrängten Zeitplan ist die frühe Beratung des Produktegruppenbudgets im Stadtrat. In Städten, in denen das Budget nicht vor das Volk kommt (so zum Beispiel in Zürich oder Winterthur), finden die Beratungen des Voranschlags im Dezember statt.

Soll mehr Zeit und Raum für politische Auseinandersetzungen strategischer und normativer Natur geschaffen werden, damit das Parlament seine von NPM geforderte Rolle bei der mittelfristigen Planung und der politischen Steuerung wahrnehmen kann, so lassen sich nicht zuletzt auch mit Blick auf andere NPM-Modelle und Städte folgende Möglichkeiten in Betracht ziehen: a) einen Verzicht auf die Volksabstimmung über das Produktegruppenbudget, b) Straffung des Kommissionswesens (Schaffung einer Budget- oder Finanzkoordinationskonferenz anstelle von BAK und Kommissionspräsidien-Konferenz, vgl. Abs. 3.4) oder c) mehrjährige Produktegruppenbudgets für einzelne Bereiche, welche gestaffelt behandelt werden.

Zwischenfazit: Weiterentwicklung der NSB

Der Reformelan der Berner Stadtverwaltung scheint selbst nach zwölf Jahren NSB nicht erlahmt zu sein:

- Eine klare Mehrheit der Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung wünschen sich eine Vertiefung bzw. eine Weiterführung der Reform.
- Völlig unterschiedlicher Meinung sind die Verwaltung und der Stadtrat bezüglich der Frage, ob das Budget vor das Volk soll. Der Stadtrat möchte beim Status quo verbleiben, während die Verwaltung keine Notwendigkeit für eine Volksabstimmung beim Produktegruppenbudget sieht.

- Schliesslich gilt es aber auch festzuhalten, dass der Zeitplan für die Beratung des Produktegruppenbudgets sehr gedrängt ist, was nicht zuletzt mit der Volksabstimmung über das Produktegruppenbudget zusammenhängt. Es ist davon auszugehen, dass ein weniger gedrängter Zeitplan und/oder eine einfachere Organisation (vgl. Abschnitt 3.4) den von NPM geforderten Raum für politische Auseinandersetzungen strategischer und normativer Natur schaffen würden.

3.11 Zusammenfassung und Würdigung

Gesamtbeurteilung und erreichte Ziele

Die wichtigste Botschaft aus den Umfragen und den persönlichen Interviews ist, dass NSB eine Verbesserung zu früher darstellt. Die *Gesamtbeurteilung des Projektes* ist aus Sicht von Stadtrat und Verwaltung zurückhaltend positiv. Mehrheitlich möchte man nicht mehr zum alten System zurück und anerkennt die positiven Effekte von NSB.

In verschiedenen Themenbereichen zeigt sich jedoch, dass die Erwartungen nicht vollumfänglich befriedigt wurden. Sowohl beim Stadtrat, als auch bei der Verwaltung erhält die Zielerreichung weniger Zustimmung als die Bedeutung der Ziele zu Beginn der Reform. Dabei scheint der Stadtrat mehr enttäuscht zu sein als die Verwaltung. Interessant ist schliesslich auch, dass diejenigen Personen aus dem Parlament, die sich intensiver mit NSB befassten, das Projekt als weniger erfolgreich bezeichnen. In der Verwaltung ist dies gerade umgekehrt – diejenigen, welche sich mit NSB stärker auseinandergesetzt haben, beurteilen es positiver. Mit einer gewissen Vorsicht kann hier vermutet werden, dass die hohen Erwartungen der Politik weniger erfüllt worden sind als die hohen Erwartungen aus der Verwaltung.

Aus Sicht des Stadtrats und der Verwaltung *am ehesten erreichte Ziele* sind die Steigerung der Kostentransparenz, die Erhöhung des Handlungsspielraums der Verwaltung und die Verbesserung des Kostenbewusstseins der Verwaltung. Nicht zu den am ehesten erreichten Zielen gehören die verstärkte Wirkungsorientierung und die Verbesserung der politischen Steuerungsmöglichkeiten, die ebenfalls zu den wichtigsten Forderungen von NSB zählten.

Projektverlauf und Rückhalt von NSB

Stadtrat und Verwaltung beurteilen den *Projektverlauf von NSB* durchaus positiv, wobei die Mitglieder des Stadtrats die Informationen deutlich besser bewerten als die Antwortenden der Verwaltung. Insbesondere bei der Frage nach den Intervallen der Informationsbereitstellung durch die Projektverantwortlichen ist die Verwaltung verhältnismässig unzufrieden. Der Rückhalt von NSB bei Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung wird generell als zufrieden stellend, aber nicht überragend angesehen. Die Antwortenden des Stadtrates und der Verwaltung haben das Gefühl, dass der Rückhalt für NSB bei ihnen selber jeweils am geringsten ist. Beide Gruppen sind sich aber darin einig, dass der Rückhalt für NSB beim Gemeinderat am höchsten ist, was nicht vollumfänglich unseren Erkenntnissen aus den direkten Gesprächen mit den Mitgliedern aus dem Gemeinderat entspricht. Dies deutet darauf hin, dass der Rückhalt von NSB eher geringer ist, als angenommen wird.

Parlamentsreform und Kommissionen

Die Einführung eines Kommissionensystems war ein wesentlicher Teil der NSB-relevanten *Änderungen auf parlamentarischer Ebene*. Rund ein Drittel der Antwortenden des Stadtrates sieht denn auch die Einführung der ständigen Kommissionen als positiv für NSB. Über die Hälfte der Antwortenden des Stadtrates sehen jedoch gar keinen Effekt der Kommissionen auf NSB.

Obwohl in der Diskussion innerhalb des Parlamentes ein Thema, sieht die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier kein wesentliches Problem bei der *Kompetenzabgrenzung zwischen BAK und den Sachkommissionen* bezüglich Aufgaben und Abläufen. Das zurzeit praktizierte Verfahren mit einer Kommissionspräsidien-Konferenz wird als gangbare Lösung erachtet.

Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, ob die Kommissionspräsidien-Konferenz genügend Gewicht hat und das Verfahren nicht zusätzlich verzögert.

NSB-Instrumente

Insgesamt stellen Stadtrat und Verwaltung den *Instrumenten von NSB* ein zufrieden stellendes Zeugnis aus. Im Grad der Zustimmung unter-

scheiden sich die beiden Gruppen jedoch. Zusammengefasst lassen sich über die Instrumente von NSB die folgenden Aussagen machen:

- Das Produktegruppenbudget wird von Verwaltung und Stadtrat als sehr wichtiges Instrument betrachtet. Für die Verwaltung ist nur noch der Globalkredit von grösserer Bedeutung. Sowohl Stadtrat und Verwaltung schätzen die damit einhergehende Flexibilität als sehr positiv ein.
- Die Anzahl der Produkte wird von einem sehr grossen Teil der Antwortenden, wenn auch nicht von der Mehrheit, als zu hoch betrachtet (2005: 110 Produktegruppen mit insgesamt 345 Produkten).
- Etwa die Hälfte der Antwortenden aus der Verwaltung, sieht keinen oder nur einen geringen Einfluss der Produkte, Produktegruppen oder Produktegruppenbudgets auf ihre Arbeit.
- Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen werden demgegenüber mehrheitlich als «eher tauglich» oder «tauglich» wahrgenommen.
- Der Aufwand für den Jahresbericht wird von einem sehr grossen Teil der Antwortenden, wenn auch nicht von der Mehrheit, als zu hoch betrachtet.
- Der zeitliche Ablauf bei der Erstellung und der Fertigstellung des Jahresberichtes und des Produktegruppenbudgets wird von Stadtrat und Verwaltung überwiegend als problematisch wahrgenommen.
- Der Stadtrat findet Light-Dienststellen mehrheitlich fraglich.

Politische Steuerung

Die antwortenden Mitglieder des Stadtrates, wie auch die antwortenden Mitglieder der Verwaltung sind mit der *politischen Steuerung* grundsätzlich zufrieden. Die Steuerungsmöglichkeiten haben sich nach Meinung der Antwortenden des Stadtrates tendenziell verbessert. Für die Antwortenden des Stadtrates hat das Produktegruppenbudget zu schnelleren und sachbezogeneren Beratungen in Plenum und Kommissionen geführt und sie sehen ihre politischen Zielsetzungen im Produktegruppenbudget und in den einzelnen Abteilungen berücksichtigt.

Eine Mehrheit der Antwortenden aus dem Stadtrat sieht jedoch in Folge von NSB keine vermehrten Grundsatzentscheidungen des Stadtrates und findet zudem, dass das Parlament zu viele Detailgeschäfte diskutiert.

Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung, Aufsicht und Kontrolle, Macht und Einfluss

Was die stadträtliche *Aufsichts- und Kontrollfunktion* anbelangt, so halten die Antwortenden des Stadtrates und der Verwaltung trotz Klagen über den Arbeitsaufwand das Volumen von Jahresbericht und Produktegruppenbudget für miliztauglich und geeignet.

Insgesamt hat das Parlament nach Einschätzung der Antwortenden mit der Einführung von NSB tendenziell an Einfluss gewonnen. Diese Meinung ist bei der Verwaltung ausgeprägter als beim Stadtrat selbst. Allerdings hat es nach Meinung der Antwortenden von Stadtrat und Verwaltung keine wesentliche Neuaufteilung der Entscheidungskompetenzen gegeben.

Die *Zusammenarbeit der drei Hauptakteure Stadtrat, Verwaltung und Gemeinderat* wird von den Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung generell als gut bezeichnet. Nach Ansicht des Stadtrats hat sich das Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung sowie zwischen Gemeinderat und Verwaltung dank NSB verbessert. Dem Rollenverhalten von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung wird insgesamt ein gutes Zeugnis ausgestellt. Am wenigsten positiv sehen die Antwortenden der Verwaltung das Rollenverhalten des Stadtrats.

Betriebsklima und Effekt von NSB auf die persönliche Arbeit

Die Antwortenden aus der Verwaltung empfinden das *Betriebsklima in der Verwaltung* insgesamt als positiv (dies trifft vor allem auf das Betriebsklima in der eigenen Abteilung zu).

Die Antwortenden aus der Verwaltung schätzen aber den *Einfluss von NSB auf die eigene Arbeit* insgesamt als eher gering ein. Den stärksten Effekt von NSB auf die Arbeitsmerkmale sehen die Antwortenden in der Möglichkeit, die eigene Arbeit selbstständig einteilen zu können, sowie, an zweiter Stelle, in dem mit NSB einhergehenden höheren Anspruchsniveau der Arbeit. Der geringste Einfluss wird auf die angemessene Entlohnung und die Aufstiegs- und Entwicklungschancen gesehen. Der nicht erfolgte Abbau von Bürokratie im direkten Arbeitsumfeld wird klar als negativer Punkt gesehen. Sowohl die Geschwindigkeit der Entscheidungsprozesse als auch die Entscheidungskompetenz haben sich nach Meinung der Mehrheit der Antwortenden nicht gebessert.

Zwischen den Hierarchiestufen gibt es grosse Einstellungsdiskrepanzen. In der Regel lässt sich mit höherer Hierarchiestufe eine positivere Bewertung von NSB beobachten.

Ein Bonus-Malus-System wird von den Antwortenden des Stadtrates abgelehnt, die Antwortenden der Verwaltung befürworten demgegenüber eine Einführung.

NSB und die Gleichstellung von Mann und Frau

Die NSB-Reform ist an sich gleichstellungsneutral. Dies kann einerseits vor dem Hintergrund der konzeptionell-theoretischen Grundlagen und andererseits anhand von Ergebnissen aus vergleichbaren Studien festgehalten werden. Es konnten keine systematischen, explizit mit NSB zusammenhängenden negativen Wirkungen der Reform auf die Gleichstellung festgestellt werden. Positiv zu vermerken ist, dass der Produktgruppenhaushalt ansatzweise gleichstellungsorientierte Ziel- und Messgrößen enthält und somit eine spezifische Verdeutlichung der Gleichstellungsziele ermöglicht. Die eigentlich positive Wirkung stellt das im Rahmen von NSB erstellte Wirkungscontrolling des Personalamtes dar, welche der Gleichstellung massgeblich Rechnung trägt.

Bei der Reformumsetzung in der Stadt Bern zeigt sich somit, dass v. a. die in den gesetzlichen Grundlagen verankerte Zuständigkeit des Personalamtes für die Planung, Koordination und Kontrolle gegeben ist. NSB bzw. das Personalamt hat hier v. a. durch das Wirkungscontrolling einen massgeblichen Beitrag geleistet. Die Zielrichtung zur Erreichung des Wirkungsziels der Gleichstellung wird demnach als grösstenteils erreicht eingestuft und gezielte Massnahmen wurden abgeleitet. Im Rahmen der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte ist die Förderung der Gleichstellung in den gesetzlichen Grundlagen verankert. Eine eigentliche Überprüfung existiert aber nicht.

Im Rahmen der analysierten Befragungsdaten sowohl bei der Mitarbeitendenbefragung als auch bei der NSB-Umfrage zeigt sich keine systematisch empfundene Benachteiligung durch die Frauen. Die Berücksichtigung von gleichstellungsorientierten Zielen im Produktgruppenbudget ist vereinzelt gegeben. Die Rechenschaftsablage über die Zielerreichung anhand von Kennzahlen fehlt weitgehend. Dieses Verbesserungspotenzial entspricht den im vierten Kapitel dieser Evaluation formulierten Ver-

besserungspotenziale und gemachten Gestaltungsempfehlungen. Im Rahmen des Personalcontrollings wurde ungleiche Leistungsbeurteilung von Frauen und Männern festgestellt. Da die Personalbeurteilung u. a. einen wesentlichen Inhalt des NSB-Konzepts darstellt, sind die bereits angedachten Verbesserungsmassnahmen konsequent weiter zu verfolgen.

Bei der Gestaltung von Reformprozessen in der Zukunft sollte darauf geachtet werden, dass der Einbezug der Gleichstellungsfunktion entweder zielgerichtet und mit gestaltbarem Aufgabenbereich erfolgt oder aber begründet weggelassen wird.

Parlamentarische Beratung und Weiterentwicklung von NSB

Der Reformelan der Berner Stadtverwaltung scheint selbst nach zwölf Jahren NSB nicht erlahmt zu sein. Eine klare Mehrheit der Antwortenden aus Stadtrat und Verwaltung wünschen sich eine *Vertiefung bzw. eine Weiterführung der Reform*.

Völlig unterschiedlicher Meinung sind die Verwaltung und der Stadtrat bezüglich der Frage, ob das *Budget vor das Volk* soll. Der Stadtrat möchte beim Status quo verbleiben, während die Verwaltung keine Notwendigkeit für eine Volksabstimmung beim Produktegruppenbudget sieht.

Vor allem für die Beratung des Produktegruppenbudgets, aber auch ganz allgemein ist die zeitliche Belastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ausgesprochen gross und der Zeitplan gedrängt.

Kritische Würdigung

Im Sinne einer *kritischen Würdigung* gilt es auf der Basis der Onlinebefragungen und der durchgeführten Interviews folgende Punkte hervorzuheben:

Einer der grossen Vorteile von NSB ist – ähnlich wie bei anderen NPM-Projekten – die grössere Transparenz. Durch das klar strukturierte Produktegruppenbudget und den Jahresbericht, durch die Ziele, Steuerungsvorgaben und die Kennzahlen stehen dem Stadtrat Instrumente zur Verfügung, mit denen er Ausgaben und Leistungen der Verwaltung und damit einen wesentlichen Teil des Verwaltungshandelns nachvollziehen kann. Die Legislative erhält so vielfach zum ersten Mal einen Einblick in die Gesamttätigkeit der Verwaltung.

Ein Vorteil von NSB ist sicher auch die *Verknüpfung von Input - und Outputgrößen*. Es wird schwieriger, Budgetkürzungen zu fordern, ohne die Konsequenzen auf der Outputseite zu sehen. Wenn Politiker Kürzungen fordern, müssen sie diese an den Produkten oder den Produktgruppen festmachen. Damit werden die Konsequenzen der Kürzungen klarer und die Diskussionen konkreter. Insgesamt kann dadurch die politisch-administrative Gesprächskultur bei spezifischen Themen sachbezogener werden, was den Vorteil einer wichtigeren Entscheidargumentation auf sachlicher Ebene hat.

Die *Gefahr der Bürokratisierung und des gesteigerten Aufwands*, eines der am häufigsten genannten Probleme bei NPM-Projekten zeigt sich auch bei NSB. Obwohl NSB als Projekt relativ pragmatisch entwickelt worden ist, finden sich auf der Seite der Verwaltung kaum Stimmen, die hier eine Verbesserung sehen und auf Seiten des Parlaments wird auf Belastungsgrenzen hingewiesen.

Was die Einführung der *Sachkommissionen* angeht, so fällt die Bewertung zwiespältig aus. Sachkommissionen ermöglichen es, dass Stadträte sich auf bestimmte Themen spezialisieren und sich so ein bestimmtes Niveau an Fachkompetenz erarbeiten können, was unter der NSB-Steuerung auch notwendig ist. Sachkommissionen sollten im Prinzip dazu führen, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier vertieft und sachlicher mit den politischen Fragen befassen. Nach unseren Erkenntnissen steht bei den Sachkommissionen aber vor allem die Aufsichtsfunktion mit den Delegationsbesuchen und der Beurteilung von Kennziffern im Vordergrund und die politische Planung und die Politikgestaltung sind eher zweitrangig. Hier wird in den Empfehlungen die Prüfung einer verstärkten Einflussnahme auf die politische Planung durch den Stadtrat vorgeschlagen.

Die *Delegationsbesuche* haben zur Folge, dass das Parlament näher an die Verwaltung heranrückt. Der Effekt ist ein besseres Verständnis des Vorgehens der Verwaltung. Damit einher geht auch ein besseres persönliches Verhältnis zwischen den Mitarbeitenden der Verwaltung und den zuständigen Stadträten. Dies ist durchaus positiv. Allerdings sind die Delegationen des Stadtrates der Verwaltung in der Regel an Fachkenntnis, Fachkompetenz und Zeitressourcen unterlegen. Die Verwaltung hat die Möglichkeit, die Schwerpunkte der Zusammenarbeit entsprechend den

eigenen Präferenzen zu gestalten und gegebenenfalls Schwachstellen nicht so deutlich zu Tage treten zu lassen. Eine Interviewperson formulierte es so, dass man im Extremfall die Delegationen einfach mit ausreichend Papier bedienen müsse.

Ein zweiter Effekt des Delegationssystems und der geringeren Distanz von Stadtrat und Verwaltung ist, dass die Verwaltung, wie auch in den Interviews und in den Umfragen deutlich wurde, den Stadtrat bzw. die Delegationen als «Vehikel» für eigene Vorschläge und Ideen nutzen kann. Die angeführte Praxis kann unter Umständen und bei Einzelfällen dazu führen, dass sich der Stadtrat zum heimlichen Erfüllungsgehilfen der Verwaltung bzw. ihrem verlängerten Arm macht.

NPM weist in der Theorie dem Parlament verstärkt eine *strategische und planerische Funktion* zu. Die Politik (das Parlament) gibt vor, wohin die Reise geht. Unser Eindruck, sowohl aus den Umfragen wie auch aus den Interviews, lässt den Schluss zu, dass sich der Stadtrat zu stark im Dickicht der Steuerung auf unterer Ebene und im Bereich der Aufsicht verliert. Es bleibt zu wenig Raum und Zeit für die Beratung und Entscheidung von konzeptionellen Fragen, sprich der Stadtrat beschäftigt sich zuviel mit Kennziffern und zu wenig mit grundsätzlichen und strategisch-langfristigen Fragen. Der Input hierzu müsste zu einem wesentlichen Teil von den Sachkommissionen kommen. Diese müssten für eine stärkere strategisch-planerische Orientierung von ihrer Aufsichtstätigkeit entlastet werden. Allenfalls müsste der stärkeren strategisch-planerischen Ausrichtung auch mit neuen Instrumenten Rechnung getragen werden.

Mit Blick auf eine Vereinfachung der Abläufe und eine NPM-gerechte Aufgabenzuweisung wird als Alternativmodell zur Kommissionspräsidentenkonferenz vorgeschlagen, eine Budget- oder Finanzkoordinationskommission einzusetzen, in der die Sachkommissionen mit je zwei Mitglieder vertreten sind. Mit entsprechenden Antragsrechten ausgestattet würde damit die Gesamtoptik gestärkt.

Angesichts des dicht gedrängten Zeitplans – vor allem bei der Beratung des Budgets – gilt es zu prüfen, ob nicht mehr Raum für Politikgestaltung geschaffen werden kann. Als Möglichkeiten hierfür bieten sich der Verzicht auf eine Volksabstimmung über das Budget, die Straffung des

Kommissionswesens oder mehrjährige Produktegruppenbudgets für einzelne Politikbereiche mit einer zeitlich gestaffelten Beratung an.

In Anbetracht des bereits begangenen Weges und der grundsätzlich positiven Gesamtbeurteilung des Projektes lohnt sich die *Weiterentwicklung und Optimierung des Modells* NSB ohne Zweifel. Es wird von daher empfohlen, ausgewählte Aspekte aufgrund der Evaluationsergebnisse gezielt zu überarbeiten (vgl. Gestaltungsempfehlungen). Dass eine nächste NSB-Runde erfolgreich realisiert werden kann, bedingt aber, dass vor allem auch auf Seiten des Gemeinderates genügend Unterstützung vorhanden ist. Ohne die Übernahme einer Promotorenrolle durch die Regierung dürften weitere Optimierungen am NSB-Steuerungssystem schwierig umsetzbar sein.

4 Analyse der Ziel- und Wirkungsindikatoren

4.1 Ausgangslage und Problemstellung

Ein wesentliches Element der New Public Management (NPM) Theorie stellt die Messung von Leistungen und Wirkungen des Verwaltungshandelns dar. Jedoch ist in der NPM-Literatur seit längerem bekannt, dass in der Praxis ein gewisses Dilemma besteht zwischen diesem Anspruch auf Wirkungsorientierung, wie sie auch in der schweizerischen Bezeichnung der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WoV) zum Ausdruck kommt, und der tatsächlichen Verwendung von outputorientierten Zielgrössen, die die reine Leistungserbringung ins Zentrum setzen.⁸⁹

Die Wirkungsmessung stellt hohe Anforderungen an die Verwaltung. Es fehlen weitgehend die nötigen Analyseinstrumente, weshalb sich die NPM-Praxis oftmals auf die Produkteorientierung beschränkt. «Um das eigentliche Ziel der Wirkungsorientierung zu erreichen, muss die Verwaltung Erfahrungen sammeln und Anstrengungen in diese Richtung lenken. Denn die Produkteorientierung ist konzeptionell gesehen lediglich eine Art 'Zwischenstufe' auf dem Weg zur Wirkungsorientierung. (...) Eine wirkungsorientierte Steuerung der Verwaltung verlangt nach neuen Instrumenten und Mitteln. Eine Steuerung über Wirkungen und Leistungen ist erst möglich, wenn diese messbar gemacht wurden. Das Bedürfnis nach derartigen Informationen kann von den traditionellen Kontroll- und Finanzinstrumenten nicht erbracht werden».⁹⁰

Im Folgenden wird zur Benennung der Messinstrumente einheitlich der Begriff «Indikator» verwendet. Dabei wird auf die sozialwissenschaftliche Begrifflichkeit zurückgegriffen, die den Indikator als qualitative oder quantitative Messgrösse zur Erfassung eines Zustandes definiert. Indikatoren, die diesen Kriterien entsprechen, können in NPM-Analyseinstrumenten unterschiedlich bezeichnet werden. Ausschlaggebend für die Verwendung des Begriffs ist in dieser Studie die obige inhaltliche Definition.

In der Theorie verlangt NPM eine systematische Formulierung von Zielen auf drei Ebenen:

⁸⁹ Vgl. Brinckmann 1994, Schedler/Proeller 2003, Zürcher 1999, Rieder 2005.

⁹⁰ Schedler/Proeller 2003: 64ff.

- Die Outputs, d. h. die Angebote und Leistungen der Verwaltung bilden die erste Ebene. Die Vorgaben auf der Outputebene werden auch Leistungsziele genannt. Die dazu gehörenden Indikatoren sind vor allem qualitativer, quantitativer und finanzieller Art. Durch die Erstellung der Outputs sollten sich Wirkungen auf der Stufe Outcome und Impact einstellen.
- Der Outcome bezeichnet dabei die Gesamtheit der durch das Programm ausgelösten Verhaltensänderungen, welche sich bei den Politikadressaten beobachten lassen. Die Politikadressaten werden «definiert als jene Personen, denen die Behörden zur Erreichung der Ziele der jeweiligen Politiken Rechte und Pflichten übertragen können oder deren Verhalten durch anderweitige behördliche Aktivitäten beeinflusst werden soll».⁹¹
- Die dritte Ebene, der Impact, umfasst die Gesamtheit der Veränderungen einer Problemsituation, die sich ursächlich auf ein politisches Programm zurückführen lassen. Der Impact stellt somit den Problemlösungsbeitrag eines politischen Programms dar. Die Vorgaben der Outcome- und Impactebene werden auch als Wirkungsziele bezeichnet.⁹²

Die Umsetzung des in der Theorie entwickelten Modells gestaltet sich in der Realität als schwierig. Die Definition von Zielen und Indikatoren wird regelmässig in Evaluationen von NPM-Projekten als mangelhaft ausgewiesen.⁹³

Wirksamkeitsindikatoren sind für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung langfristig von grossem Nutzen. Der Nutzen besteht auf zwei Ebenen, nämlich auf jener der politischen Entscheidungsträger (Parlament und Exekutive) und auf jener der Verwaltung. Zum einen erhalten Stadtrat und Gemeinderat Informationen über Sinn und Umsetzbarkeit ihrer Politik bzw. ihrer Zielvorgaben für die Verwaltung. Da ebenfalls Informationen über die Leistungserbringung vorliegen, kann bei fehlender

⁹¹ Knoepfel et al. 1997: 102f.

⁹² Die Verwendung der Begriffe ist nicht einheitlich. Im Gegensatz zur internationalen Literatur wird in der Schweiz die Terminologie oft umgekehrt verwendet (Impacts als die Reaktionen der Zielgruppen, Outcomes als die gesellschaftlichen Wirkungen) In der vorliegenden Evaluation wird auf die internationale Terminologie zurückgegriffen.

⁹³ Vgl. Econcept 2002, Rieder/Furrer 2000 oder als Überblick über die Ergebnisse der Evaluationsstudien Rieder/Lehmann 2002.

Zielerreichung unterschieden werden zwischen betrieblichen Vollzugsdefiziten (implementation failure), die der Verwaltung zuzuordnen sind, und mangelhaften politischen Konzepten (program failure), die die politischen Entscheidungsträger zu verantworten haben. Zum andern hat die Verwaltung selber ein Instrument des politischen Controlling in der Hand, das ihr ermöglicht, im Sinn von WOV im Rahmen ihres organisatorischen Handlungsspielraumes Korrekturen vorzunehmen, wenn Defizite auf mangelhaftes Verwaltungshandeln zurückzuführen sind, bzw. entsprechende Rückmeldung an die Politik zu machen, wenn die Defizite auf die politischen Konzepte selber zurückgehen.

Der Auftrag der vorliegenden Teilstudie der Evaluation NSB besteht in der Analyse der politischen Steuerungsinstrumente im Sinne des oben entwickelten Modells. Hierzu werden die bestehenden NSB-Ziele und -Indikatoren des Produktegruppenbudgets 2006 sowie die Legislaturrichtlinien 2005-2008 des Gemeinderates untersucht. Daraus werden Ansätze für eine Ziel- und Indikatorenformulierung entwickelt, die auf die eigentliche Wirkung von Politik ausgerichtet sind.

4.2 Vorgehen und Ziele

Die vorliegende Evaluation wendet ein zweistufiges Verfahren an. In einem ersten Schritt wird die Gesamtheit der Ziele und Indikatoren der NSB anhand des Produktegruppenbudgets 2006 gesichtet und bewertet. Die Analyse umfasst gesamthaft 78 Produktegruppen. Nicht untersucht werden die NSB-light Produktegruppen, da bei diesen Produktegruppen keine Steuerungsvorgaben definiert sind sowie die Produktegruppe Stadtbauten, weil hier die Gewinnerbringung als Ziel im Vordergrund steht und keine Wirkung. Die Ziele und Indikatoren jeder Produktegruppe werden nach den Ebenen Output (Leistungsebene), Outcome und Impact (Wirkungsebene) aufgeteilt. Nebst dem Produktegruppenbudget werden auch die Legislaturrichtlinien des Gemeinderates 2005-2008 nach dem gleichen Muster analysiert.

Auf Basis dieser Gesamtsichtung werden im zweiten Schritt zwei Produkttypen ausgewählt, für die beispielhaft wirkungsorientierte Indikatoren entwickelt werden. Diese Produktegruppen werden vertieft auf ihren konzeptionellen Hintergrund hin analysiert. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche Annahmen ihnen zugrunde liegen bezüglich dreier

Aspekte: Erstens der Problemdefinition, zweitens die Identifikation der ursächlichen Gruppen für das Problem (Kausalhypothesen) und drittens Annahmen, wie das Verhalten der ursächlichen Gruppen verändert werden kann (Interventionshypothesen). Auf Basis dieser Analyse der konzeptionellen Grundlage der ausgewählten Produkttypen werden Indikatoren für die Messung von Effektivität (Outcomeperformanz) und Wirksamkeit (Impactperformanz) entwickelt. Die Effektivität bemisst sich daran, inwiefern das Verhalten der als problemursächlich identifizierten Gruppen in der erwünschten Art und Weise verändert wird. Die Wirksamkeit bemisst sich anschliessend daran, inwiefern das definierte Problem gelöst wird.

Das Produkt des Moduls besteht aus einem erläuterten Set von Wirkungsindikatoren für die zwei gewählten Produkttypen sowie aus einem Musterprozessbeschreibung des Vorgehens bei der Ziel- und Indikatorenbildung.

4.3 Analyse der Instrumente der politischen Steuerung

Im Rahmen der Einführung der Neuen Stadtverwaltung Bern wurden neue Instrumente der politischen Steuerung eingeführt, die miteinander verknüpft sind. Zu erwähnen sind insbesondere das Produktegruppenbudget und der IAFP. Für die politische Steuerung von grosser Bedeutung sind zudem die Legislaturrichtlinien des Gemeinderates, weshalb dieses Instrument auch in die Analyse einbezogen wird.

Das Berner Produktegruppenbudget wird im Folgenden umschrieben und analysiert, anschliessend werden die Legislaturrichtlinien nach dem gleichen Muster untersucht.

4.3.1 Das Produktegruppenbudget

Das Produktegruppenbudget steht im Mittelpunkt der NSB-Instrumente.⁹⁴ Das Produktegruppenbudget umfasst alle Leistungen inklusive ihrer (Netto-) Kosten, welche die Verwaltung innerhalb eines Jahres bereitstellt. «Es stellt damit die hierarchisch höchste formell festgehaltene Vereinbarungsebene im politisch-administrativen System dar. Es enthält

⁹⁴ Vgl. Gemeinderat 2000: 13.

alle Informationen, um dem Parlament bzw. dem Rat die strategische Steuerung zu ermöglichen».⁹⁵ Nebst der allgemeinen Aufstellung der erwarteten Kosten und Erlöse pro Produktgruppe werden Leistungsziele (Vorgaben für Qualität, Quantität der Leistungen), Wirkungsvorgaben und Indikatoren, die die Zielerreichung messen sollen, definiert.⁹⁶

Im Berner Produktgruppenbudget werden die Leistungs- wie auch die Wirkungsziele unter «Übergeordnete Ziele» (ÜZ) und vereinzelt unter «Steuerungsvorgaben» (STV) aufgeführt. Die Indikatoren (vgl. die einleitend zu diesem Kapitel festgelegte Definition), welche Hinweise über die Erreichung der vorgegebenen Ziele geben, sind je nach Produktgruppe unter «Steuerungsvorgaben», «Kennzahlen» (KZ) oder «Hinweise zur Zielüberprüfung» (HzZ) zu finden.

Die Budgetierung, Einschätzungen und Kommentare pro Produktgruppe werden von den Abteilungen direkt vorgenommen, wodurch die Fachkompetenz der Abteilungen in die Planung einbezogen worden ist.⁹⁷ Die Finanzverwaltung überprüft dabei zusammen mit dem Finanzinspektorat die Budgets. Das Finanzinspektorat kontrolliert hauptsächlich die formelle Darstellung, die Finanzverwaltung dagegen prüft die eingereichten Produktgruppenbudgets auf die Richtigkeit bei der finanziellen Darstellung. Die Finanzverwaltung macht den Gemeinderatsantrag für das Produktgruppenbudget und kontrolliert die eingehenden Budgetbereinigungen der Direktionen.

Das Produktgruppenbudget dient als Basis für die mittelfristige Finanzplanung, den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan gibt einen Überblick über die mutmassliche Entwicklung des Finanzhaushaltes in den nächsten Jahren. Die Budgetplanungen der Laufenden Rechnung (Produktgruppenbudget), inklusive der neu geplanten Aufgaben gemäss den Legislaturrichtlinien, sowie die Investitionsplanung bilden die Grundlage für den IAFP. Die Planung pro Produktgruppe wird in einer jährlich zu überarbeitenden rollenden Planung für einen Zeitraum von vier Jahren erstellt.⁹⁸ An der Planung des

⁹⁵ Schedler/Proeller 2003: 150f. In diesem Zitat meint sowohl Parlament als auch Rat die Organe der Repräsentativdemokratie.

⁹⁶ Vgl. Scheller/Proeller 2003: 151.

⁹⁷ Vgl. Gemeinderat der Stadt Bern 2005c: 9.

⁹⁸ Vgl. Gemeinderat der Stadt Bern 2005c: 4.

IAFP 2006-2009 waren alle Direktionen beteiligt, wobei die Finanzverwaltung eine federführende Rolle übernahm. Weitere Bereinigungen wurden zudem vom Gemeinderat vorgenommen.⁹⁹

Der IAFP steht somit in direktem Bezug zum Produktegruppenbudget. So werden auch die wichtigsten Steuerungsvorgaben pro Produktegruppe aufgeführt. Auf Grund dieser starken Verlinkung wird auf eine weitergehende Analyse des IAFP verzichtet.

In Bezug auf die Legislaturrichtlinien des Gemeinderates gibt es im Produktegruppenbudget 2006 noch keine direkte Verknüpfung, da die Legislaturziele erst in der 2. Jahreshälfte 2005 dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht und veröffentlicht wurden. Einzig die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün listet die für sie relevanten Legislaturziele in der Übersicht auf. Ab 2007 werden voraussichtlich die Legislaturziele in der jeweiligen Direktionsübersicht im Produktegruppenbudget erwähnt, jedoch nicht den einzelnen Produktegruppen zugeordnet.¹⁰⁰

4.3.1.1 Gesamthafte Analyse

Wie oben erläutert, umfasst die Gesamtübersicht die Ziele und Indikatoren von 78 Produktegruppen des Budgets 2006. Die Ziele und Indikatoren jeder Produktegruppe werden auf ihre Konsistenz hinsichtlich der drei Ebenen Output, Outcome und Impact analysiert (vgl. Tabelle 17). Die Indikatoren in Klammern wurden zu einem falschen Ziel zugewiesen, wie unter Bemerkungen in Tabelle 17 näher erläutert.

⁹⁹ Vgl. Gemeinderat der Stadt Bern 2005c: 5.

¹⁰⁰ Vgl. Umsetzungskommission Neue Stadtverwaltung Bern 2004: 8.

Tabelle 17: Produktgruppenbudget Analyse.

# Produktgruppe	Output			Outcome		Impact		
	Ziel	Indikator Qualität (HzZ)	Indikator Quantität STV, KZ	Finanzindikator	Bemerkungen	Ziel	Indikator	Bemerkungen
1 Ombudstätigkeit und Datenschutz	ÜZ	(HzZ)	STV, KZ		Hzz: Kundenzufriedenheit, falsche Zuordnung zu Outputziel KZ messen Outputquantität, doch dazu gibt es keine Ziele	ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
2 Stadtarchiv	STV		STV, KZ			ÜZ	(KZ)	Indikatoren messen Output
3 Gleichstellung	ÜZ		STV, KZ			ÜZ	(KZ)	KZ stimmen nicht mit Kommentar unter Hzz
4 Kulturförderung	STV	6. KZ	KZ	KZ	6. KZ: Indikator gut, doch kein passendes Ziel vorhanden	ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
5 Denkmalpflege	ÜZ	STV	KZ		Indikatoren gut, doch keine passenden Ziele vorhanden	ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
6 Stadtentwicklung und Statistik	ÜZ, Hzz	2. STV	STV, KZ		Unter Hzz steht nochmals das gleiche wie unter ÜZ	ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
7 Baurechtliche Bewilligungsverfahren / Voranfragen	ÜZ	STV	KZ	KZ		ÜZ	(KZ)	Indikatoren messen Output
8 Beschwerden / Widerrechtliches Bauen	ÜZ	STV	KZ					
9 Baurechtliche Auskünfte & Stellungnahmen / Archiv	ÜZ	(HzZ)	KZ	STV	Hzz: keine wirklichen Indikatoren	ÜZ	(KZ)	Indikatoren messen Output
10 Wirtschaftsförderung	STV (Soll 2006)		KZ, STV			ÜZ		Keine konkrete Zuordnung der Indikatoren
11 Sicherheit und Ordnung	ÜZ	STV	STV, KZ	KZ		ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
12 Kriminalitätsbekämpfung	ÜZ	STV	KZ			ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
13 Verkehrssicherheit	ÜZ, STV		STV, KZ			ÜZ, 2. STV	2. STV	Indikatoren messen Output
14 Umweltschutz	ÜZ	STV	STV, KZ		10./11. STV: falsche Zuteilung zu Zielen	ÜZ	(7/ 8. STV, KZ)	Indikatoren messen Output
15 Lebensmittelkontrolle	STV (Soll 2006)		STV, KZ			ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
16 Dienstleistungen Polizeiinspektorat	ÜZ	STV	STV, KZ			ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
17 Ruhe und Ordnung	ÜZ	STV	STV, KZ			ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
18 Gewerbe, Betriebe, Markt	ÜZ		STV, KZ			ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
19 Regelung des Einwohnerwesens	ÜZ	STV	STV, KZ			ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
20 Hilfeleistungen	ÜZ	STV	KZ			ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
21 Übrige Dienstleistungen	ÜZ	(KZ)	(KZ)	STV	KZ: Kein passendes Ziel vorhanden	ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
22 Feuerwehraufgaben	ÜZ	STV	KZ			ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
23 Hilfe- und Dienstleistungen	ÜZ	(KZ)	KZ	STV	KZ: Kundenzufriedenheit, falsche Zuordnung zu Outputziel	ÜZ	(STV, KZ)	Indikatoren messen Output
24 Zivilschutz	ÜZ	STV	STV, KZ			ÜZ		

#	Produktgruppe	Output		Bemerkungen	Outcome		Impact	
		Ziel	Indikator Quantität		Ziel	Indikator	Ziel	Indikator
54	Realisierung	ÜZ	Hzz		ÜZ	(STV)	ÜZ	(STV)
55	Betrieb und Unterhalt	ÜZ	STV		ÜZ	(Hzz)	ÜZ	(Hzz)
55	Betrieb und Unterhalt	ÜZ	STV		ÜZ	(Hzz)	ÜZ	(Hzz)
56	Stadtbeleuchtung	ÜZ	KZ		ÜZ	(STV, KZ)	ÜZ	(STV)
57	Grünraumgestaltung	ÜZ	KZ	KZ: Kundenzufriedenheit: Zuordnung zu Outputziel ok.	ÜZ	(STV, KZ)	ÜZ	(STV)
58	Grünflächenpflege	ÜZ	(KZ)	KZ: Kundenzufriedenheit: Zuordnung zu Outputziel ok. falsche Zuordnung zu Outputziel	ÜZ	(STV, KZ)	ÜZ	(STV, KZ)
59	Grünkultur	ÜZ	KZ	KZ: Kundenzufriedenheit: Zuordnung zu Outputziel ok.	ÜZ	STV, KZ	ÜZ	STV, KZ
60	Friedhöfe	ÜZ	1. KZ	1. KZ: Kundenzufriedenheit: Zuordnung zu Outputziel ok.	ÜZ	KZ	ÜZ	(KZ)
61	Geoinformation und Vermessung	ÜZ	STV		ÜZ	KZ	ÜZ	Indikatoren messen Output
62	Verkehrsplanung	ÜZ	KZ		ÜZ	KZ	ÜZ	Indikatoren messen Output
63	Leistungen für Politik & Verwaltungsführung	ÜZ	2. KZ		ÜZ	1. KZ	ÜZ	(KZ)
64	Beschaffungsbüro	ÜZ	(Hzz)		ÜZ	KZ	ÜZ	STV, KZ
65	Finanzausgleich und Beiträge	ÜZ	KZ		ÜZ	KZ	ÜZ	STV, KZ
66	Liegenschaften im öffentlichen Interesse	ÜZ	STV, KZ		ÜZ	KZ	ÜZ	KZ
67	Rebput Neuenstadt	ÜZ	4. KZ		ÜZ	KZ	ÜZ	KZ
68	Steuerregister / Veranlagung	ÜZ	STV, KZ		ÜZ	KZ	ÜZ	KZ
69	Dienstleistungen für Dritte	ÜZ	KZ		ÜZ	STV	ÜZ	KZ
70	Zentrale städtische Infor- mationsleistungen	ÜZ	KZ		ÜZ	STV	ÜZ	KZ
71	Entwicklung, Betrieb, Unterhalt Anwendungen	ÜZ	KZ		ÜZ	KZ	ÜZ	KZ
72	Entwicklung, Betrieb, Support Kommunikation	ÜZ	KZ		ÜZ	KZ	ÜZ	KZ
73	Handelsprodukte	ÜZ	STV, KZ		ÜZ	STV	ÜZ	KZ
74	Drucksachenproduktion	ÜZ	STV, KZ	KZ: Kundenzufriedenheit: Zuordnung zu Outputziel ok.	ÜZ	STV	ÜZ	KZ
75	Dienstleistungen	ÜZ	KZ	KZ: Kundenzufriedenheit: Zuordnung zu Outputziel ok.	ÜZ	KZ	ÜZ	KZ
76	Stadtentwässerung	ÜZ	KZ	KZ: Kundenzufriedenheit: Zuordnung zu Outputziel ok.	ÜZ	STV	ÜZ	KZ
77	Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik	ÜZ	STV, KZ		ÜZ	STV, KZ	ÜZ	(STV, KZ)
78	Abfallentsorgung	ÜZ	(Hzz)		ÜZ	STV, KZ	ÜZ	3. KZ

Bemerkung: ÜZ: übergeordnete Ziele, Hzz: Hinweise zur Zielüberprüfung; STV: Steuerungsvorgabe; KZ: Kennzahl.

Die tabellarische Übersicht macht deutlich, dass es sich mehrheitlich um Ziele und Indikatoren auf der Output-Ebene handelt. Um die Beziehung zwischen den Zielen und dazu gehörenden Indikatoren quantitativ vergleichen zu können, haben wir in einem nächsten Schritt rund die Hälfte, d. h. 37 der 78 untersuchten Produktgruppen, genauer analysiert. Hierbei ist grundsätzlich anzumerken, dass sich die formulierten übergeordneten Ziele hauptsächlich auf einzelne Produkte beziehen und die übergeordnete Sicht von Zielen auf der Ebene der Produktgruppe eher zu kurz kommt. Daraus kann von Beginn weg gefolgert werden, dass wohl primär Ziele und Indikatoren auf der Produkteebene, d. h. Output-Ebene, und weniger auf der Wirkungsebene definiert worden sind.

Zunächst interessiert die Anzahl formulierter Ziele und Indikatoren auf jeder Ebene des Wirkungsmodells (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18: Anzahl Ziele und Indikatoren pro Leistungs- und Wirkungsebene (Auswahl von 37 Produktgruppen).

	Output	Outcome	Impact	Total
Ziele	95 (71%)	14 (10%)	25 (19%)	134
Indikatoren	282 (86%)	36 (11%)	10 (3%)	328

Es zeigt sich, dass eine Mehrzahl der Ziele und Indikatoren auf der Output-Ebene angesiedelt sind. Auf der Wirkungsebene dominieren Impact-Ziele, welchen jedoch vergleichsweise wenige Indikatoren gegenüber stehen. Bei den Outcomes entspricht die Anzahl Ziele und Indikatoren in etwa dem Gesamtverhältnis von Zielen und Indikatoren. Die Vielzahl an Indikatoren im Vergleich zu den Zielen ist nachvollziehbar, da ein Ziel jeweils durch mehrere Indikatoren gemessen bzw. beurteilt werden soll. Vergleichen wir die Anzahl Ziele und Indikatoren pro Produktgruppe, dann wird deutlich, dass es im Berner NSB-Modell bei der Definition der Produkte und Produktgruppen bzw. dazugehöriger Ziele und Indikatoren wohl an einer klaren Handlungsorientierung gefehlt hat (vgl. Tabelle 19).

Tabelle 19: Anzahl Ziele und Indikatoren pro Produktgruppe (Auswahl von 37 Produktgruppen).

	Minimum	Maximum	Durchschnitt
Einzelne Produkte	1	8	3.5
Ziele	1	8	3.6
Indikatoren	1	24	8.9

Tabelle 17 verdeutlichte, dass die Vielfalt bei den Produktgruppen sehr hoch ist. Es scheint, dass weder in Bezug auf die Anzahl Produkte noch in Bezug auf Ziele oder Indikatoren eine Vorstellung oder Leitlinie existiert hat. Während es Produktgruppen mit nur einem Produkt oder einem Indikator gibt, so weisen andere Produktgruppen bis zu acht Produkte oder Ziele und bis zu 24 Indikatoren auf. Eine Differenz pro Produktgruppe ist sicher mit der Tatsache verbunden, dass Produktgruppen unterschiedlich sind und sich von daher differenzieren. Doch eine Produktgruppe mit nur einem Produkt widerspricht der grundsätzlichen Definition einer Produktgruppe, welche auf einer höheren Ebene einer Bündelung einzelner Leistungen entspricht. Gleichzeitig ist die z. T. sehr hohe Anzahl an Indikatoren eher auf das Vorhandensein von Indikatoren als auf deren bewusste Auswahl zurückzuführen, was sich auch mit den Aussagen der Interviews deckt.

In einem weiteren Schritt der Analyse stellt sich die wichtige Frage, inwiefern Ziele mit entsprechenden Indikatoren beurteilt werden. Ziele auf der Output-Ebene werden im optimalen Fall mit Indikatoren auf der Output-Ebene gemessen, Ziele auf der Outcome-Ebene mit solchen auf derselben Ebene und entsprechend sind auch Ziele auf der Impact-Ebene mit Indikatoren dergleichen Ebene zu beurteilen.¹⁰¹ In Fällen, wo Ziele der Wirkungsebene mit Indikatoren einer tiefer gelegenen Ebene beurteilt werden, können wir von so genannten Plausibilitätsannahmen sprechen. Falls demnach eine Wirkungsbeurteilung Schwierigkeiten bereitet, wird stattdessen ein Output-Indikator gemessen, von dem gemäss der im Vorfeld analysierten Ursache-Wirkungszusammenhänge ausgegangen werden kann, dass er einen Output misst, der in positivem Zusammenhang mit der angestrebten Veränderung auf der Wirkungsebene steht. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass zuvor tatsächlich eine Analyse von Ursachen und Wirkungen stattgefunden hat. Im nachfolgenden Abschnitt 4.4 stellen wir ein entsprechendes Vorgehen vor und illustrieren es mit zwei Beispielen aus dem NSB.

Schematisch zusammengefasst lassen sich folglich direkte und indirekte Messungen bzw. Beurteilungen von Outputs, Outcomes und Impacts herleiten (vgl. Tabelle 20).

¹⁰¹Vgl. Thom/Ritz 2006: 251 ff.

Tabelle 20: Direkte und indirekte Beurteilung von Zielen und Indikatoren.

	Ziele	Output	Outcome	Impact
Indikatoren				
Output		Direkt	Plausibilität	Plausibilität
Outcome		(Plausibilität)	Direkt	Plausibilität
Impact		(Plausibilität)	(Plausibilität)	Direkt

Angewendet auf die 37 untersuchten Produktgruppen und deren Ziele bzw. Indikatoren ergibt sich das in Tabelle 21 dargestellte Bild.

Tabelle 21: Direkte und indirekte Beurteilung im Rahmen der NSB Produktgruppen.

	Ziele	Output	Outcome	Impact
Indikatoren				
Output		203	40	59
Outcome		8	11	11
Impact		1	1	7

Die Analyse zeigt, dass eine direkte Messung primär auf der Ebene der Outputs stattfindet. Die Definition von Zielen und Indikatoren auf der Leistungsebene fällt der Verwaltung am leichtesten. Wirkungen i. S. der Outcomes und Impacts werden in 40 bzw. 59 Fällen durch Output-Indikatoren gemessen, d. h. die Plausibilitätsbrücke wird – bewusst oder unbewusst – angewandt. Im Vergleich zu den Leistungen werden Wirkungen selten direkt beurteilt. Nur in elf bzw. sieben Fällen konnten wir ein Wirkungsziel identifizieren, das auch mit entsprechenden Indikatoren beurteilt werden soll.

Zusammenfassend kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Wirkungsbeurteilung im Rahmen der analysierten NSB-Produktgruppen noch eher auf schwachen Füßen steht. Leistungen hingegen werden in grossem Umfang mit einer Vielzahl an Indikatoren gemessen. Doch auf der Wirkungsebene existieren zum einen nur eine geringe Zahl an Zielen sowie Indikatoren und die Beurteilung der Wirkungen findet äusserst selten direkt statt.

4.3.1.2 Detailanalyse

4.3.1.2.1 Outputebene

Ziele

Für die untersuchten Produktgruppen wurden für die Leistungserstellung bzw. die Outputs in allen Fällen Ziele definiert. Diese sind grösstenteils unter den übergeordneten Zielen aufgeführt. Eine Ausnahme bilden vier Produktgruppen, wo die Ziele unter den Steuerungsvorgaben bzw. dem dazugehörigen Sollwert genannt werden. Unter den Hinweisen zur Zielüberprüfung werden die Ziele in der Regel genauer umschrieben und es wird auf die Art der Zielüberprüfung, die nebst den Indikatoren besteht, hingewiesen. Dies können zum Beispiel Rückmeldungen der Kundschaft, Revisionen oder ein spezielles Projektcontrolling sein.

Ein häufiges Problem bei der Zielformulierung besteht darin, dass unter den übergeordneten Zielen grundsätzlich die Aufgaben bzw. die gesetzlichen Pflichten der Dienststelle umschrieben werden. Oftmals ist kein anzustrebender Zustand sichtbar, sondern die Ziele sind sehr allgemein gehalten. Nur selten werden Ziele genannt, die für eine Produktgruppe für das betreffende Budget-Jahr 2006 gelten. Allerdings ist dies in vielen Fällen unvermeidlich, da sich die Aufgaben und gesetzlichen Pflichten auch nicht ändern.

Des Weiteren treten oft typische Fehler wie zu vielschichtige, zu ambitionierte oder zu schwammige Ziele auf.¹⁰² Folgende Tabelle 22 zeigt einige Beispiele:

¹⁰²Vgl. auch Rieder 2005: 153

Tabelle 22: Beispiele von typischen technischen Fehlern.

Problem	Produktegruppe	Ziel	Kommentar
Zu vielschichtige Ziele	Grünraumgestaltung	«Der Bestand an bedürfnisgerechten, zweckmässig und pflegegerecht gestaltenden Erholungs- und Freiräumen in der Stadt Bern wird im Rahmen der Zielsetzungen zur Grün- und Freiraumplanung gesichert, aufgewertet oder erweitert. Bei Bedarf werden Zugänge und Verbindungen verbessert und gesichert. (...)»	Ausschweifende Zielformulierung. Prägnant und kürzer wäre besser.
Zu ambitioniertes Ziel	Kulturförderung	«Erhalt der kulturellen Vielfalt», «Kulturverträglichkeit des öffentlichen Handelns anstreben»	Ziele können mit den vorhandenen Instrumenten nicht im beschriebenen Umfang realisiert werden.
Zu schwammiges Ziel	Stadtarchiv	«Die Rechte und Interessen der Stadt sollen durch die Erhaltung der relevanten Unterlagen gewahrt bleiben. Die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns dank kontinuierlicher Dokumentation der wesentlichen Vorgänge gewährleistet die demokratische Legitimation des Gemeinwesens.»	Es wird kein konkretes Ziel genannt. Reine Feststellung.

Indikatoren

Die Outputquantität lässt sich bei den meisten Produktegruppen relativ einfach erfassen. Pro Produktegruppe werden häufig mehrere Indikatoren entweder unter den Steuerungsvorgaben oder den Kennzahlen aufgeführt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Steuerungsvorgaben und den Kennzahlen besteht darin, dass bei den Kennzahlen keine Sollvorgaben vorhanden sind. Es gibt zwar in den meisten Fällen Vergleichsmöglichkeiten zu früheren Jahren, es wird jedoch kein bestimmtes Ergebnis erwartet oder vorgegeben. Die Kennzahlen sind somit unverbindlich und dienen der reinen Information. Diese Unverbindlichkeit führt unter anderem zum Problem, dass unzählige Kennzahlen pro Produktegruppe, unerheblich ob sinnvoll oder notwendig, aufgeführt werden. Einige Beispiele für solche Kennzahlen werden in Tabelle 23 aufgelistet.

Tabelle 23: Unnötige Kennzahlen.

Produktgruppe	Kennzahl	Kommentar
Tierpark	«Anzahl Kindergeburtstage»	Für politische/betriebliche Steuerung nicht relevant
Kindergärten, Volks- und Sonderschulen	«Anzahl Merkblätter»	Für politische/betriebliche Steuerung nicht relevant
Stadtentwässerung	«Anzahl Stellungnahmen/Auskünfte»	Für politische/betriebliche Steuerung nicht relevant
Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik	«Einhaltung der Vermietungsrichtlinien für günstige Wohnungen»	Im Kommentar wird darauf hingewiesen, dass diese Richtlinien stets eingehalten würden

Die Messung der Outputqualität stellt bereits höhere Anforderungen an die Erstellung von realistischen Indikatoren. Mehr als ein Drittel der untersuchten Produktgruppen verfügt über keine Qualitätsindikatoren, obwohl Ziele dazu meist vorhanden sind. Wenn vorhanden, werden die Indikatoren im einleitend definierten Verständnis unter den Steuerungsvorgaben oder Kennzahlen aufgeführt. Bei einigen Produktgruppen findet sich eine Beschreibung unter den Hinweisen zur Zielüberprüfung, die jedoch häufig ungenau bleibt. Bei zahlreichen Produktgruppen werden Kundenbefragungen durchgeführt und als Indikator für die Qualitätsmessung benutzt. Dies ist jedoch formal nicht richtig. Grundsätzlich dienen Kundenbefragungen als Indikatoren des Outcomes, das heisst der Messung der Wirkung der Dienstleistung bei den Empfängern, und nicht oder nur am Rande für die Qualität des Outputs. Nur bei einzelnen Produktgruppen wie z. B. «offene Altersarbeit» oder «Schulzahnpflege» wird der Indikator mit einem Outcome-Ziel verknüpft und ist somit konsistent. Bei einigen Produktgruppen wie «Handelsprodukte», «Drucksachenproduktion» oder «Dienstleistungen» (Schul- und Büromaterialzentrale) sind Kundenbefragungen als Qualitätsmessung geeignet, da mit diesen Produkten keine Wirkungen auf der Outcome- oder Impactebene erwartet werden. Als dritte Art von Indikatoren der Outputebene dienen diverse Finanzwerte. Diese werden bei mehr als der Hälfte der Produktgruppen unter den Steuerungsvorgaben oder den Kennzahlen aufgeführt.

Verknüpfung von Zielen mit Indikatoren

Die Verknüpfung von Zielen mit den entsprechenden Indikatoren wurde auf Ratschlag der Umsetzungskommission NSB im Produktegruppenbudget 2006 eingeführt.¹⁰³ Die Verknüpfung ist sehr wichtig, da die Indikatoren nur dann einen Sinn ergeben, wenn sie mit den entsprechenden Zielen gekoppelt sind. Wenn der Indikator nicht zum angegebenen Ziel passt oder wenn sich die Ziele und Indikatoren nicht auf derselben Ebene befinden, wird eine korrekte Leistungsmessung unmöglich.

Diese Verknüpfung wird jedoch nicht in allen Fällen einwandfrei vorgenommen. Schwierig wird eine sinnvolle Koppelung vor allem dann, wenn die Ziele zu allgemein oder zu vielschichtig formuliert sind. Bei einigen Produktegruppen wie z. B. «Kulturförderung», «Stadtarchiv» oder «übrige Dienstleistungen» (Sanitätspolizei) sind zwar Outputindikatoren vorhanden, jedoch existieren keine passenden Ziele (vgl. Bemerkungen Tabelle 17). Grundsätzlich wird die Zuordnung auf der Leistungsebene besser gelöst als bei der Wirkungsmessung.

4.3.1.2.2 Wirkungsebene

Outcome

Die Ziel- und insbesondere Indikatorenformulierung auf der Outcome-Ebene ist im Vergleich zur Output-Ebene anspruchsvoller. Nur bei gut einem Drittel der Produktegruppen sind unter den übergeordneten Zielen ein oder mehrere Outcomeziele aufgeführt. Die grosse Herausforderung besteht darin, geeignete Indikatoren für diese Ziele zu finden. Im Produktegruppenbudget 2006 können drei Varianten von Indikatoren im einleitend zu diesem Kapitel definierten Sinn identifiziert werden («Steuervorgaben (STV)», «Kennzahlen» (KZ) und «Hinweise zur Zielüberprüfung» (HzZ)).

Die Analyse hat zum ersten gezeigt, dass bei der Mehrzahl der Produktegruppen die Ziele auf der Outcome-Ebene ansetzen, die aufgeführten Indikatoren jedoch der quantitativen Outputmessung dienen. Somit befinden sich Ziele und Indikatoren auf einer unterschiedlichen Ebene, womit ein sinnvoller Vergleich verunmöglicht wird.

¹⁰³Vgl. Gemeinderat 2005a: 15.

Zweitens gilt es festzuhalten, dass als häufigster Indikator Kundenbefragungen durchgeführt werden. Allerdings sind diese Befragungen meistens als Qualitätsmessung des Outputs gedacht und werden somit auch zu einem Outputziel zugeordnet. Grundsätzlich ist es ratsam, die Messung der Kundenzufriedenheit mit der Messung von Outcomes zu verbinden, was bei den meisten Produktgruppen auch möglich ist. Kundenbefragungen müssen dabei so ausgestaltet sein, dass sie nicht nur Informationen für die betriebliche Führung bereitstellen, sondern auch für die politische Steuerung von Relevanz sind. Hierbei wäre wohl ein Beizug externer Fachkräfte von Vorteil.

Die Kundenzufriedenheit stellt zwar einen wichtigen Indikator für die Messung des Outcomes dar, sie kann jedoch nicht als der alleinige Indikator für die Messung der Wirkung einer öffentlichen Politik gelten. Es gibt nur sechs Produktgruppen («Tierpark», «Ambulante Sozialhilfe», «Verkehrsplanung», «Gesundheitsvorsorge und -beratung», «Schulzahnpflege» und «Abfallentsorgung»), welche nebst den Kundenbefragungen weitere Indikatoren aufweisen, die auch tatsächlich auf der Outcome-Ebene angesiedelt sind und zudem auch über entsprechende Ziele verfügen. Als Beispiel sei hier auf die Produktgruppe «Verkehrsplanung» hingewiesen. Das Ziel «Förderung der Umlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf den Fuss- und Veloverkehr in Abstimmung mit dem öffentlichen Verkehr» kann mit den Indikatoren «Veloverkehrsaufkommen» sowie «Verkehrsaufkommen motorisierter Individualverkehr» gemessen werden. Allerdings zeigt dieses Beispiel deutlich auf, dass die Verknüpfung von Zielen und Indikatoren nicht korrekt vorgenommen wird,¹⁰⁴ was auf die fehlende Systematik bei der Ziel- und Indikatorenformulierung zurückgeführt werden muss.

Impact

Probleme mit Impactzielen sind im Allgemeinen häufig bei NPM-Projekten anzutreffen: Einerseits werden oft Ziele gesteckt, die ungenau sind oder die mit der betreffenden Leistungen bzw. Produktgruppe gar nie erreicht werden können. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die Produktgruppen nicht eigentliche Aufgaben umfassen, sondern «abstrakte Gebilde» wie zum Beispiel Grünkultur oder «institutionelle Zusammenfassungen» wie

¹⁰⁴Vgl. Produktgruppenbudget 2006: 445f.

Stadtarchiv darstellen.¹⁰⁵ Andererseits sind mehrere Wirkungen pro Produktegruppe möglich oder die Wirkung kann nur im Zusammenspiel mit anderen Produkten entstehen. Noch schwieriger als eine sinnvolle Zieldefinition, ist die Suche nach angemessenen und realistischen Indikatoren.

Im Berner Produktegruppenbudget verfügt ein Viertel der Produktegruppen über Impactziele, die unter «übergeordnete Ziele» umschrieben werden. Es werden zwar in den meisten Fällen Indikatoren zu den Impactzielen zugeordnet, allerdings messen sie mit einer Ausnahme stets den Output, wodurch die Messung nicht gelingen kann. In vier Fällen bestehen Ziele, es werden jedoch keine Indikatoren zugeordnet. Die Produktegruppe «Verkehrssicherheit» ist dabei ein Spezialfall: Zum einen wird hier ein Impactziel («Reduktion der Verkehrsunfälle mit Personenschaden um 2% jährlich») als Steuerungsvorgabe aufgeführt. Als Indikator dient somit die «Anzahl Verkehrsunfälle mit Personenschaden». Dies ist die einzige Produktegruppe, wo der Indikator als Messinstrument für das Impactziel geeignet ist.

4.3.1.2.3 Zusammenfassende Bewertung

In Bezug auf die Leistungs- und Wirkungsmessung kann zusammenfassend festgehalten werden, dass Ziele und Indikatoren auf der Outputebene häufig bestehen, jedoch die Wirkungsmessung noch ungenügend berücksichtigt wird. Es werden zwar Ziele (insbesondere auf der Outcome-Ebene) genannt, jedoch sind geeignete Indikatoren in den meisten Fällen nicht vorhanden. Keine Produktegruppe des Budgets 2006 erfüllt die Anforderungen auf allen drei Ebenen. Dies wiegt umso schwerer, als keine Unterscheidung zwischen Produkt und Produktegruppe gemacht wird. Alle Ziele und Indikatoren werden auf der Produkteebene definiert und Produkten zugeordnet. Eine übergeordnete Sichtweise, wie es die Bezeichnung der Ziele eigentlich impliziert, fehlt jedoch weitgehend. Produktegruppen weisen noch zu wenig übergeordnete Wirkungsziele (primär auf der Outcome-Ebene, da die Impacts schwierig zu erfassen sind) auf. Hervorzuheben ist die Produktegruppe «Ambulante Sozialhilfe», welche konsistente Ziele und Indikatoren zumindest auf zwei Ebenen aufweist, so auf der Leistungsebene (inklusive mindestens einem Qualitätsindikator) sowie auf der Outcome-Ebene. Verbesserungswürdig

¹⁰⁵Vgl. Econcept 2002: 76

ist jedoch auch hier die Zielformulierung, die prägnanter ausfallen könnte. So wäre auch eine konsistente Verknüpfung mit den Indikatoren bzw. Steuerungsvorgaben und Kennzahlen möglich. Unter den Hinweisen zur Zielüberprüfung werden bei dieser Produktegruppe vorbildlich die Ergänzungen zu den Indikatoren vermerkt.

Bei der Formulierung der Wirkungsziele und Indikatoren fehlt somit eine eindeutige Systematik. Dieses Problem ist nicht neu und stellt sich auch in zahlreichen NPM-Projekten in anderen Kantonen oder beim Bund.¹⁰⁶ Je nach Art der Produktegruppe kann die Situation auf der Wirkungsebene durch eine systematische Vorgehensweise verbessert werden.

4.3.2 Ziele und Indikatoren der Legislaturrichtlinien

Die Legislaturrichtlinien 2005-2008 dienen dem Gemeinderat als Planungsinstrument für seine Regierungstätigkeit.¹⁰⁷ Wie oben erläutert, besteht ein Zusammenhang mit dem IAFP, in der Form, dass die Legislaturziele pro Produktegruppe aufgeführt sind. Ein direkter Bezug zum Produktegruppenbudget 2006 fehlt noch, wird jedoch voraussichtlich im Jahr 2007 hergestellt.¹⁰⁸

Zu den Schwerpunkten «Lebensqualität in Bern» sowie «Impulse für Bern» werden diverse Ziele erläutert und Indikatoren bzw. Massnahmen unter dem Begriff «Indikatoren» aufgelistet. Die Analyse zeigt, dass eine Systematik bei der Formulierung dieser Ziele und Indikatoren meist fehlt (vgl. Tabelle 24). So sind die einzelnen Ziele der Legislaturperiode auf alle Ebenen verteilt. Allerdings ist die Mehrheit auf der Impact-Ebene angesiedelt. Der Begriff «Indikator» wird hier ungenau angewendet, denn es werden darunter Ziele, Massnahmen, wirkliche Indikatoren sowie Soll-Werte vermischt. Nur selten wird ein geeignetes Messinstrument zum passenden Ziel genannt. So werden in den meisten Fällen unter Indikatoren Massnahmen bzw. Outputziele umschrieben. Einzig beim Outcomeziel «Stärkung des Agglomerationsbewusstseins» stimmt die Systematik, indem unter «Indikatoren» auch wirklich geeignete Messinstrumente aufgeführt sind.

¹⁰⁶Vgl. Rieder/Furrer 2000, Econcept 2002.

¹⁰⁷Vgl. Gemeinderat der Stadt Bern 2005b: 1.

¹⁰⁸Vgl. Umsetzungskommission Neue Stadtverwaltung Bern 2004: 8.

Tabelle 24: Legislaturrichtlinien 2005-2008 Analyse.

Legislaturziele	Outputziele	Indikator Output	Outcomeziele	Indikator Outcome	Impactziele	Indikator Impact
Lebensqualität in Bern						
1.1	Indikatoren 1-3, 5-7	Indikator 8	Indikator 4		Ausgewogenes Wohnungsangebot Bern hat ein den individuellen Bedürfnissen älterer Menschen entsprechendes Wohnangebot Die Wohnumfeldqualität wird weiter verbessert	Indikator 3
1.2	Indikatoren 1-4					
1.3	Indikatoren 1, 2, 4-9					
1.4	Bedarfsgerechter Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung / Indikatoren 2, 3	Indikatoren 1, 4				
1.5	Indikatoren 2, 3, 5		Die Stadt Bern wird als sicher und sauber wahrgenommen	Indikator 1	Indikator 4	
1.6	Indikatoren 3-7		Förderung umweltfreundliche Mobilität und stadtrträgliche Verkehrsarten / Indikator 1		Indikator 2	
1.7	Indikatoren 1-9				Die Volksschulen gewährleisten allen Kindern und Jugendlichen tatsächliche Chancengleichheit	
1.8	Indikatoren 2, 4-7				Mehr Jugendliche und junge Erwachsene haben einen Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatz / Indikatoren 1, 3	
1.9	Etablierung neuer Formen der Mitwirkung in- und ausländischer Bevölkerungsschichten / Indikatoren 1-3					
Impulse für Bern						
2.1	Indikator 3		Indikator 2		Ausgewogenes Arbeitsplatzangebot	Indikator 1
2.2	Indikatoren 2-7				Bern ist als Kulturstadt national und international stärker verankert / Indikator 1	
2.3	Indikatoren 1-9				Bern ist als nationale und internationale Sportstadt etabliert	
2.4			Stärkung des Agglomerationsbewusstseins	Indikatoren 1-3		
2.5	Indikatoren 1-3				Verstärkung der Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Gewerbe speziell mit Blick auf die Innenstadt	
2.6	Indikatoren 1, 2, 5	Indikatoren 3, 4			Der Wertzerfall bei den Infrastrukturanlagen wird gebremst	Indikator 6
2.7	Indikator 3				Die Steuereinnahmen werden ohne Erhöhung des Steuerfusses erhöht / Indikatoren 1, 2	

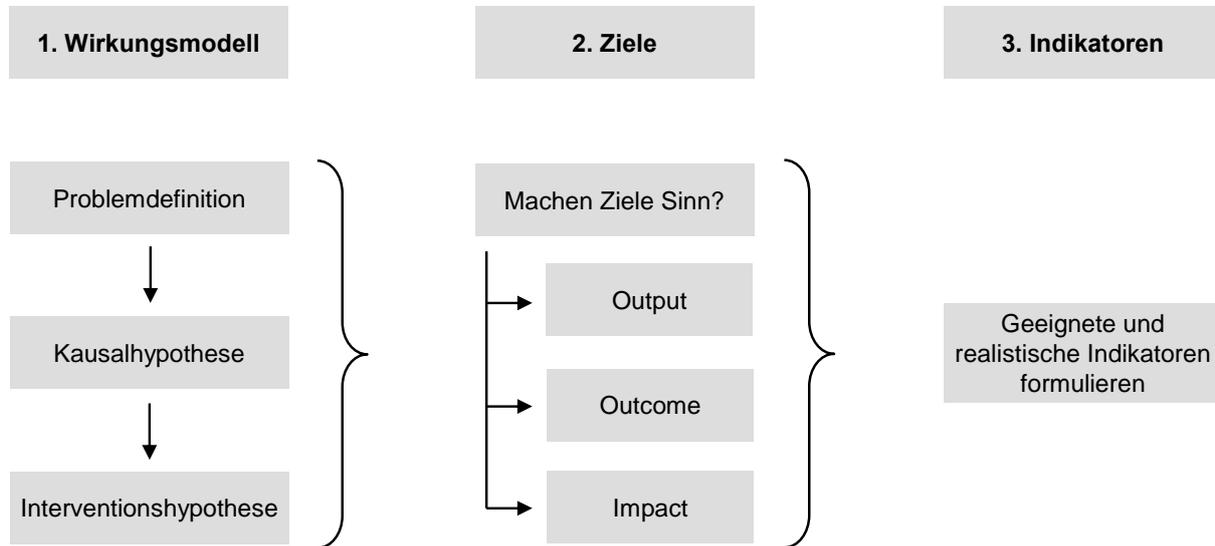
4.4 Musterprozess der Ziel- und Indikatorenentwicklung

Wie in Kapitel 2 aufgezeigt, ist eine Systematisierung der Ziele und der entsprechenden Indikatoren notwendig, um den Anspruch einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfüllen zu können. Aus diesem Grund wird in diesem Abschnitt ein Modell für ein systematisches Vorgehen der Ziel- und Indikatorenentwicklung entwickelt, das im nächsten Kapitel mit zwei Produktegruppen konkretisiert und illustriert wird.

Die Systematik der Ziele und der entsprechenden Indikatoren muss auf einem Wirkungsmodell basieren, welchem wiederum öffentliche Massnahmen, explizit oder implizit zu Grunde liegen. Ein Wirkungsmodell stellt die Ursache-Wirkungs-Beziehung, die oft nur implizit vorhanden ist, explizit dar. Als erstes gilt es deshalb, das konkrete politische Problem zu definieren. Im zweiten Schritt müssen die ursächlichen Gruppen für das Problem identifiziert werden (Kausalhypothesen) und drittens werden Annahmen gemacht, wie das Verhalten der ursächlichen Gruppen verändert werden kann (Interventionshypothesen). Dabei geht es nicht darum, neue Policies bzw. Massnahmen zu entwickeln, sondern die bestehenden Produktegruppen mit dieser Vorgehensweise aufzuschlüsseln. Dies wird als Wirkungsmodell bezeichnet.

Das Wirkungsmodell hilft anschliessend, die Ziele den drei Ebenen (Output, Outcome, Impact) zuzuordnen und sie auf ihre Eignung zu überprüfen. Ausgangspunkt sind dabei immer die Outputgrössen, mit deren Hilfe sich Outcomes erschliessen und womöglich auch Impacts identifizieren lassen. In einem dritten Schritt gilt es, realistische und passende Indikatoren zu formulieren. Abbildung 38 verdeutlicht diese Vorgehensweise in drei Schritten.

Abbildung 38: Prozess in drei Schritten.



Bemerkung: Eigene Darstellung.

4.5 Exemplarisches Vorgehen

Dieses konkrete Vorgehen wird im Folgenden an zwei Produktgruppen illustriert. Für diesen Zweck werden zwei Produktgruppen unterschiedlicher Verwaltungseinheiten ausgewählt. Es handelt sich dabei um die Produktgruppen «Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration» (Sozialamt) mit den Produkten Abklärung, Qualifizierung, Vermittlung sowie die Produktgruppe «Wirtschaftsförderung» (Wirtschaftsamt) mit den Produkten Standortpromotion, Anlaufstelle Wirtschaft, Beratung Behörden, Verwaltung und Institutionen sowie Beiträge an Institutionen.

Im ersten Schritt wird das Wirkungsmodell der beiden Produktgruppen umschrieben. Darauf aufbauend werden mögliche Ziele für jede der drei Ebenen formuliert und passende Indikatoren aufgeführt.

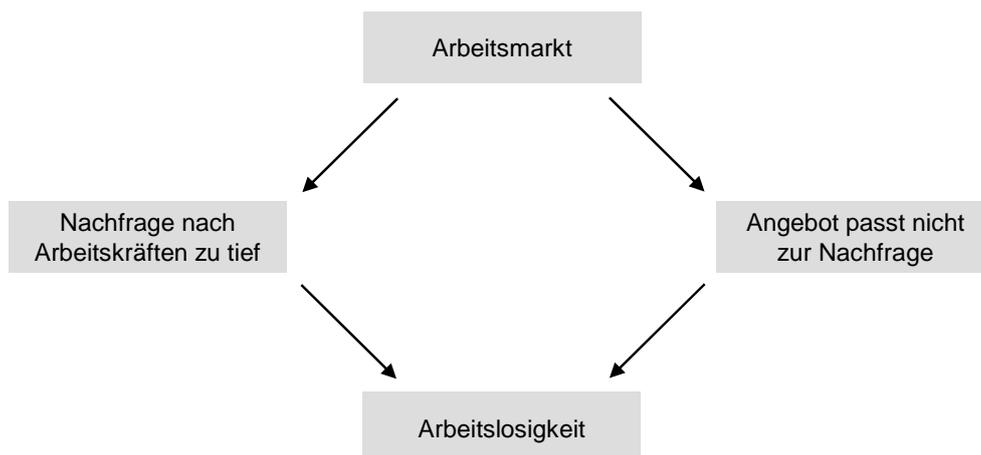
4.5.1 Produktgruppe Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration

Als zu lösendes Problem wird Arbeitslosigkeit bzw. berufliche und soziale Desintegration von Jugendlichen und Erwachsenen identifiziert. Die Kausalhypothese beschreibt auf vereinfachte Weise die Ursachen für

das vorliegende politische Problem. Zu den Gründen von Arbeitslosigkeit existieren zahlreiche Erklärungsansätze, auf die hier nicht weiter eingegangen wird. Stark vereinfacht kann das Problem wie folgt umschrieben werden: Arbeitslosigkeit entsteht, wenn sich der Arbeitsmarkt im Ungleichgewicht befindet. Das heisst einerseits, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt geringer ist als das Angebot, oder andererseits das Angebot an Arbeitskräften nicht auf die Nachfrage passt (vgl. Abbildung 39). Der zweite Erklärungsansatz steht hier im Vordergrund: Zum einen bedeutet dies, dass die Arbeitnehmenden nicht über die verlangten Qualifizierungen für die angebotenen Stellen verfügen oder das «Matching» von Stellensuchenden und entsprechenden Arbeitsstellen nicht funktioniert.

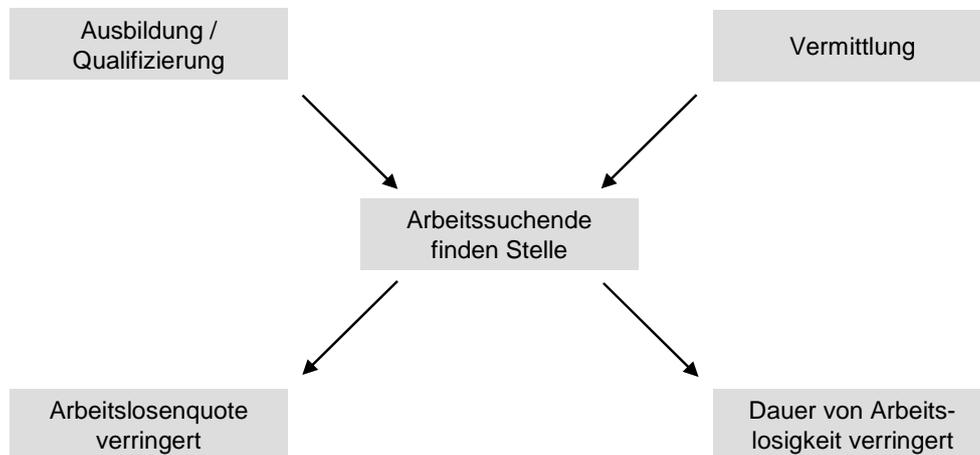
Die Kausalhypothese führt hiermit zum gewählten Ansatzpunkt: Bei der Produktegruppe Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration wird auf der individuellen Ebene angesetzt. Das heisst, es wird mit diversen Massnahmen versucht, Arbeitnehmende so zu qualifizieren und/oder zu vermitteln, dass sie auf dem Arbeitsmarkt eine entsprechende Stelle finden, wodurch möglicherweise die Arbeitslosenquote und die durchschnittliche Dauer von Arbeitslosigkeit gesenkt werden können (Interventionshypothese) (vgl. Abbildung 40).

Abbildung 39: Kausalhypothese: Produktegruppe Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration.



Bemerkung: Eigene Darstellung.

Abbildung 40: Interventionshypothese: Produktegruppe Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration.



Bemerkung: Eigene Darstellung.

Diese hier sehr vereinfacht umrissene Ursache-Wirkungs-Beziehung wird als Wirkungsmodell bezeichnet. Oft wird dieses nirgends explizit dargelegt, sondern besteht nur in den Köpfen der verantwortlichen Politiker und Verwaltungsmitarbeitenden. Das Wirkungsmodell hilft nun, geeignete Ziele und Indikatoren für die entsprechende Produktegruppe zu finden. In Tabelle 25 werden mögliche Ziele und Indikatoren für die Produktegruppe «Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration» aufgeführt. Auf der Leistungsebene werden Ziele und Indikatoren in Bezug auf die Quantität und Qualität des Outputs dargestellt. Ziele und geeignete Indikatoren der Outcome-Ebene stehen bei dieser Produktegruppe bei der Wirkungsmessung im Vordergrund. Die Impactziele erscheinen auf den ersten Blick als sehr ambitiös verfasst. Bei der vorliegenden Produktegruppe kann es sich nur um eine Teilleistung handeln, die in einem weiteren Zusammenhang gesehen werden muss. Die Wirkungen der Impact-Ebene entstehen in diesem Fall im Zusammenspiel mit anderen Massnahmen bzw. Produktegruppen und werden zudem von diversen Umweltfaktoren wie Konjunktur etc. stark beeinflusst. Somit kann es nicht sein, dass eine einzelne Amtsstelle jährlich die Impactmessung vornimmt. Dies ist nur in den seltensten Fällen sinnvoll und realistisch. Allerdings können umfassendere Methoden, die auch evaluative Verfahren beinhalten, eine angemessene Impactmessung ermöglichen (vgl. Empfehlungen in Kapitel 4.6).

Tabelle 25: Ziele und Indikatoren: Produktegruppe Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration.

Leistungsziele (Output)		
Ziel	Indikator	Standard (Soll-Wert)
1. Kursangebot entspricht der Nachfrage	Auslastung der Kurse	xx %
2. Effizientes und angemessenes Abklärungsverfahren	Effektive durchschnittliche Dauer des Abklärungsverfahrens	xx Tage
3. Kursangebote haben hohe Qualität	Peer Review: Einschätzung durch Experten	
Wirkungsziele		
Outcome		
4. Hohe Vermittlungsquote	Anzahl Vermittlungen, Benchmarking mit anderen städtischen Gemeinden	
5. Hohe Wiedereingliederungsquote	Anzahl Wiedereingliederungen, Benchmarking	
Impact		
6. Senkung Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote	x %
7. Senkung Anteil Jugendarbeitslosigkeit	Jugendarbeitslosenquote	x %
8. Senkung durchschnittliche Dauer von Arbeitslosigkeit	Dauer Arbeitslosigkeit	xx Tage

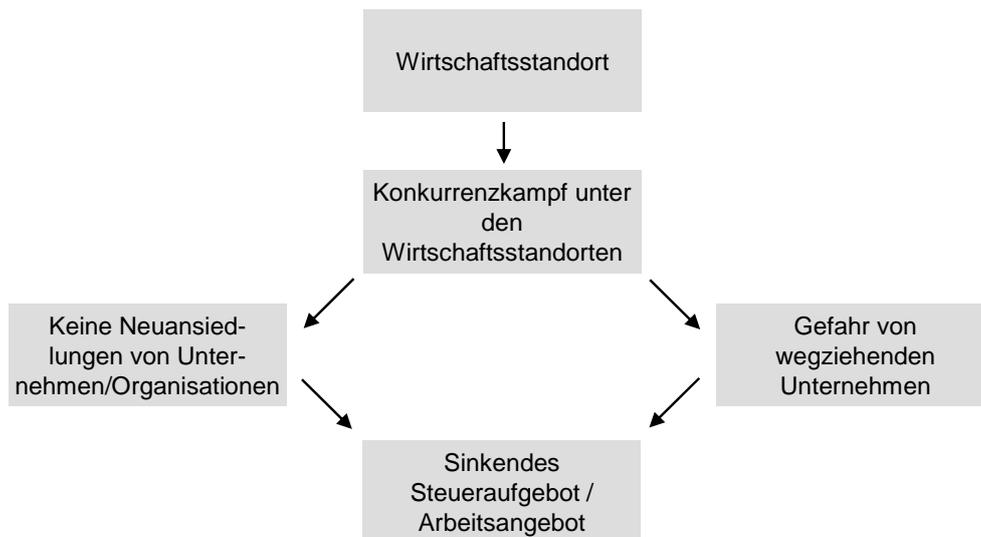
4.5.2 Produktegruppe Wirtschaftsförderung

Die impliziten Annahmen, die hinter der Produktegruppe «Wirtschaftsförderung» stehen, können vereinfacht wie folgt zusammengefasst werden: Bei der vorliegenden Produktegruppe geht es allgemein um den Wirtschaftsstandort Bern. Als zu lösendes «Problem» kann die Standortattraktivität bezeichnet werden. Durch die Möglichkeit der freien Standortwahl für Unternehmen und Organisationen entsteht ein Konkurrenzkampf zwischen den verschiedenen Wirtschaftsstandorten im In- und Ausland. Bei geringer Standortattraktivität besteht die Gefahr, dass ansässige Unternehmen und Organisationen in andere Wirtschaftsregionen wegziehen und sich neue Unternehmen erst gar nicht ansiedeln. Dies würde schliesslich zu einem verminderten Steueraufkommen sowie einem geringeren Angebot an Arbeitsplätzen führen (vgl. Abbildung 41).

Die Interventionshypothese zeigt in vereinfachter Form auf, wie das Problem im konkreten Fall angegangen wird. Angebote der Wirtschaftsförderung wie diverse Dienstleistungen und Beratungen für ansiedlungsinteressierte und ortsansässige Unternehmen und Organisationen sowie

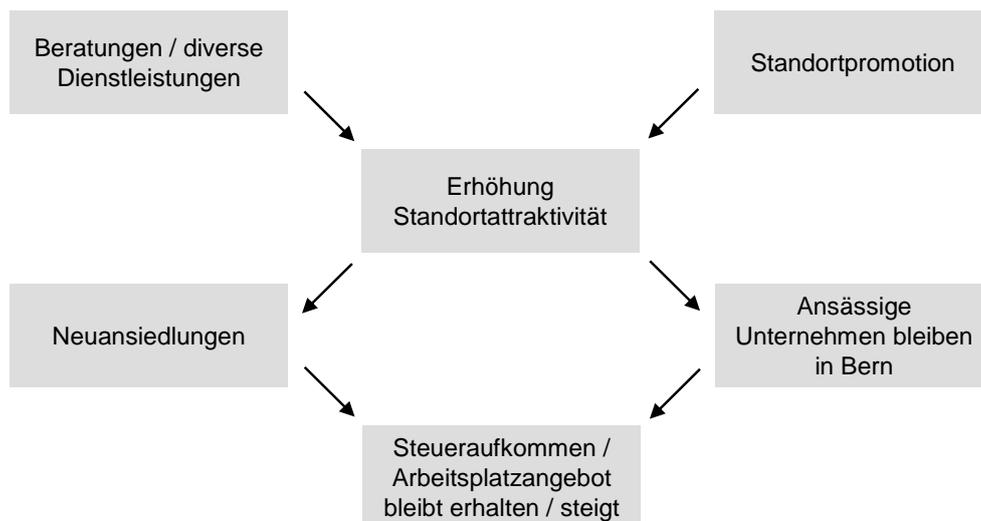
die Standortpromotion sollen die Standortattraktivität der Region Bern erhöhen und so zu Neuansiedlungen führen und die anwesenden Unternehmen zum Bleiben bestärken. Dadurch wird das Steueraufkommen erhöht und Arbeitsplätze generiert, womit das anfänglich identifizierte Problem gelöst werden kann (vgl. Abbildung 42).

Abbildung 41: Kausalhypothese: Produktgruppe Wirtschaftsförderung.



Bemerkung: Eigene Darstellung.

Abbildung 42: Kausalhypothese: Produktgruppe Wirtschaftsförderung



Bemerkung: Eigene Darstellung.

Dieses identifizierte Wirkungsmodell führt zur Definition von Zielen und Indikatoren auf der Leistungs- wie auf der Wirkungsebene (vgl. Tabelle 26).

Tabelle 26: Ziele und Indikatoren: Produktegruppe Wirtschaftsförderung.

Leistungsziele (Output)		
Ziel	Indikator	Standard (Soll-Wert)
1. Umfassende Kontaktpflege zur Berner Wirtschaft	Anzahl Kontakte	80 (aus Produktgruppenbudget 2006)
2. Hohe Anzahl Kontakte zu auswärtigen Unternehmen	Anzahl Kontakte	15 (aus Produktgruppenbudget 2006)
3. Hohe Qualität Beratung / Dienstleistungen	Kundenbefragung*	
Wirkungsziele		
Outcome		
4. Hohe Anzahl ansiedlungsinteressierte Unternehmen und Investierende	Anzahl Unternehmen / Investierende	xx
5. Hohe Anzahl Neuansiedlungen	Anzahl Neuansiedlungen (Kundenbefragung)	+200 bis 2008**
6. Möglichst geringe Anzahl weggezogener Unternehmen	Anzahl weggezogene Unternehmen	xx
Impact		
7. Ausgewogenes / erhöhtes Arbeitsplatzangebot**	Zahl der in der Stadt Bern Beschäftigten	xx
8. Steigerung der Steuereinnahmen der juristischen Personen**	Steuereinnahmen	=+xx %

Bemerkung: * Kundenbefragung: Verbindung Messung Qualität Dienstleistungen / Beratung mit Messung Outcome (z. B. Befragung der Gründe für eine Neuansiedlung in der Region Bern etc.). ** Legislaturziele 2005-2008 des Gemeinderates

Auch hier steht nebst den Leistungszielen die Wirkungsmessung auf der Outcome-Ebene im Vordergrund. Die hier unter Outcome aufgeführten Indikatoren werden im Produktgruppenbudget 2006 genannt und können als geeignete Messinstrumente bezeichnet werden.

Wie bei der ersten Produktegruppe werden auch hier die Impact-Wirkungen nur begrenzt von der entsprechenden Produktegruppe beeinflusst. Die Wirkung steht im Zusammenhang mit diversen anderen Massnahmen sowie externer Einflussfaktoren, wodurch eine einfache Indikatorenmessung ungenügend ausfällt (vgl. Empfehlungen in Kapitel 4.6).

4.6 Zusammenfassung und Würdigung

Die Analysen des Produktegruppenbudgets 2006 und der Legislaturziele des Gemeinderates 2005-2008 zeigen auf, dass eine einheitliche Systematik bei der Ziel- und Indikatorenformulierung noch weitgehend fehlt. Zudem sind nur selten realistische Ziele und konsistente Indikatoren auf der Wirkungsebene erwähnt. Eine kohärente und in sich stimmige Ziel- und Indikatorenformulierung stellt ein komplexes Vorhaben dar. Vor diesem Hintergrund kann eine Reihe von Anregungen und Empfehlungen formuliert werden:

- **Einheitliche Systematik**

Die einheitliche Systematik für die Formulierung der Ziele und Indikatoren ist verbesserungsfähig. Grundsätzlich ist es notwendig, dass eine einheitliche Systematik für die Formulierung der Ziele und Indikatoren vorgegeben wird. Dies bedeutet, dass Begriffe klar formuliert werden müssen, damit die Ziele und Indikatoren auf der gleichen Ebene ansetzen. Vorteilhaft ist, wenn sich eine solche Systematik an der beschriebenen Einteilung Output, Outcome und Impact orientiert. Ein Wirkungsmodell mit Kausal- und Interventionshypothese hilft dabei, die impliziten Wirkungszusammenhänge explizit aufzuführen.

Möglich sind auch Vorgaben, welche Zielarten mindestens pro Produktegruppe vorhanden sein müssen (z. B. mindestens ein Outputziel betreffend Quantität und Qualität und ein Wirkungsziel). Unter Berücksichtigung jeweiliger Besonderheiten sollten bei ähnlichen Produktegruppen die Indikatoren und Zielformulierungen abgeglichen werden.

- **Prägnante und adäquate Zielformulierung**

Die prägnante und adäquate Zielformulierung dient der besseren Steuerung und gezielten Aufsicht im Rahmen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Verschwommene und zu komplexe Zielformulierungen wie zum Beispiel bei den Produktegruppen «Stadtarchiv» und «Stadtentwicklung und Statistik» sollten vermieden werden. Ziel ist es, gemäss der oben erwähnten Systematik, die Vorgaben pro Ebene in einem kompakten Satz darzulegen.

- Gezielte Outcomeerhebung

Die Messung der Wirkungen ist unter NSB noch zu wenig auf die politische Steuerung ausgerichtet. Einerseits betrifft dies das in den anderen Punkten beschriebene Verfahren zur verbesserten Ziel- und Indikatorenformulierung, andererseits aber auch die gezielte Erhebung von Outcome-Daten bei Einwohnern, also der Gesamtheit der Bevölkerung, und Verwaltungskunden, d.h. spezifischen Gruppen von Leistungsnachfragern. Insofern sind gezielte Bevölkerungs- und Kundenbefragungen unter Bezugnahme auf die formulierten Indikatoren in Betracht zu ziehen. Grundsätzlich ist es ratsam, die Messung der Kundenzufriedenheit mit der Messung von Outcomes zu verbinden. Kundenbefragungen müssen dabei so ausgestaltet sein, dass sie nicht nur Informationen für die betriebliche Führung bereitstellen, sondern auch für die politische Steuerung von Relevanz sind. Dabei ist von jährlichen Kundenbefragungen abzuraten. Aussagekräftigere und umfassendere Befragungen, die in einem Abstand von zwei oder mehr Jahren durchgeführt werden, erfüllen den Zweck meist besser. Hierbei ist der Beizug externer Fachkräfte in Betracht zu ziehen.

- Passende Verknüpfung von Zielen mit Indikatoren

Die Verknüpfung von Zielen mit Indikatoren stellt ein grosses Problem beim vorliegenden Produktegruppenbudget dar. Durch die oben beschriebene Systematisierung kann dieses Problem gelöst werden. Zudem kann so vermieden werden, dass Indikatoren ohne entsprechende Ziele oder vice versa angeführt werden.

- Hinweise zur Zielüberprüfung beibehalten

Die Hinweise zur Zielüberprüfung sind geeignet, um Zielüberprüfungen zu umschreiben, die nebst den Indikatoren durchgeführt werden. Bei zahlreichen Produktegruppen sind diese Hinweise für die politische und betriebliche Steuerung von grosser Bedeutung.

- Nur sinnvolle und notwendige Kennzahlen aufführen

Die fehlenden Indikatoren auf der Wirkungsebene werden im Berner Produktegruppenbudget häufig durch unzählige Kennzahlen, die vorwiegend den Output messen, kompensiert. Dieses Vorgehen führt zu unnötigen Statistiken und somit zu einem erhöhten bürokratischen

Aufwand, der vermieden werden kann. Die Kennzahlen können im Grunde auf einige wichtige Erhebungen pro Produktegruppe reduziert werden. Nur wenn die Kennzahl für die betriebliche oder politische Steuerung als sinnvoll und notwendig betrachtet werden kann, ist eine Erhebung anzuraten. Hier besteht noch beträchtliches Optimierung- und Vereinfachungspotenzial.

Die Kennzahlen im Berner Produktegruppenbudget dienen zudem der reinen Information, wodurch keine Referenzgrößen aufgeführt werden. Um die oben erwähnte Einschränkung zu fördern, ist die Einführung von Soll-Werten pro Kennzahl in Betracht zu ziehen.

- Methodenvielfalt

Angesichts der Schwierigkeiten, die Wirkungen auf der Impact-Ebene mit einfachen Indikatoren zu messen, müssen neue Wege gefunden werden. Ein Ansatz könnte dabei in der Methodenvielfalt liegen. In Frage kommen «Peer-Reviews», «Audit-Kommissionen», evaluative Verfahren oder Benchmarkings.¹⁰⁹

- Planung für Indikatoren auf Outcome- und Impact-Ebene

Es ist nicht notwendig, dass alle Indikatoren von den Ämtern selber und jedes Jahr gemessen werden, da die Wirkungsentfaltung meist mehr Zeit braucht und zahlreiche Wirkungen nur im Zusammenspiel von mehreren Produktegruppen erreicht werden können. Bei der Messung von Outcome-Zielen und insbesondere auf der Ebene des Impacts ist eine Planung unerlässlich. Dabei gilt es festzuhalten, von wem, in welchen Abständen und mit welchen Instrumenten die Messung vorgenommen wird.¹¹⁰

¹⁰⁹Vgl. auch Econcept 2002.

¹¹⁰Vgl. auch Rieder/Furrer 2000.

5 Abschliessende Würdigung und Empfehlungen

Dieses Schlusskapitel der Evaluation von NSB ist so aufgebaut, dass zunächst eine Gesamtbeurteilung und dann eine Würdigung der Ziele der Verwaltungsreform vorgenommen werden. Dies erfolgt jeweils aus den drei Analyseperspektiven des Modellvergleichs, der Parlaments- und Verwaltungskaderbefragung sowie der vertieften Analyse der Leistungs- und Wirkungsindikatoren. Anschliessend an die Würdigung der Zielerreichung von NSB werden Gestaltungsempfehlungen auf der Basis der Zwischenfazite der einzelnen Kapitel formuliert, die vor dem Hintergrund der Analyse und Erfahrungen durch die Evaluatoren eine gezielte Optimierung des Steuerungssystems unter NSB ermöglichen sollen.

5.1 Gesamtbeurteilung

Die Stadt Bern zählt zu den ersten Schweizer Städten, die den Versuch unternommen haben, Politik und Verwaltung nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu reorganisieren. Dem Reformprojekt NSB kann ohne Zweifel Pioniercharakter attestiert werden. Heute verfügt die Stadt im Wesentlichen über dieselben Instrumente wie andere NPM-Städte. Auch wenn es in den verschiedensten Bereichen noch Bedarf an Weiterentwicklung und Verfeinerung gibt, *so funktioniert das System und die Gesamtbeurteilung aus Sicht der Betroffenen ist positiv*. Für eine Rückkehr zum alten System lassen sich keine Mehrheiten mehr finden.

Die Leistungen der Stadt Bern bei der Einführung von NPM sind nicht zuletzt auch deshalb besonders zu würdigen, weil sie vor dem Hintergrund knapper Ressourcen und kontinuierlicher Sparanstrengungen stattgefunden haben. Zudem mussten sich die Promotoren verschiedentlich gegen kritische Widerstände durchsetzen.

5.2 Würdigung der Zielerreichung

Die Würdigung der NSB-Ziele findet vor dem Hintergrund der durchgeführten Analyse statt. Dabei werden die Evaluationsergebnisse verdich-

tet und integriert erläutert, um eine gesamthafte Beurteilung der Ziele vornehmen zu können.¹¹¹

- Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit

Eine Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit unter NSB lässt sich aus folgenden Perspektiven als kritisch positiv beurteilen.

Das Steuerungssystem NSB lässt insoweit Effizienzsteigerungen in den Verwaltungsstellen zu, als die flächendeckende Einführung von Globalkrediten und Produktgruppenbudgets einen verbesserten und gezielteren Mitteleinsatz durch die Verwaltungskader ermöglicht. Beide Instrumente werden von Legislative und Verwaltung als sehr wichtig eingestuft, wobei vor allem der Globalkredit den entscheidenden Handlungsspielraum für die Verwaltungskader mit sich bringt. Insbesondere die Erhöhung der Kostentransparenz und des Kostenbewusstseins sowie der erweiterte Handlungsspielraum sind aus Sicht der Verwaltungskader und der Parlamentsmitglieder die positivsten Reformeffekte. Sie können als wesentliche Voraussetzung für eine effizientere Verwaltungsführung betrachtet werden. Gleichzeitig beurteilen die Verwaltungskader jedoch die Eindämmung der Verwaltungskosten sowie direkte Effizienzsteigerungen nur rund zur Hälfte positiv, die andere Hälfte bewertet diese beiden angestrebten Ziele als nicht erreicht. Und auch das zur Effizienzverbesserung eingesetzte interne Leistungsverrechnungssystem stösst kaum auf positive Resonanz.

Die Produktgruppensteuerung von NSB beabsichtigt eine ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungstätigkeit. Dadurch werden die Ressourcen optimaler eingesetzt und es lassen sich Effizienzgewinne erzielen. Massgeblich hierfür sind die Definition von Zielen, Vorgaben, Standards und Kennzahlen. Insbesondere Ziele und Vorgaben werden als relevant für die ergebnisorientierte Steuerung hervorgehoben und in Bezug auf deren Einfluss auf die persönliche Arbeit der Befragten als mehrheitlich positiv beurteilt. Sie dienen auch der erwähnten Transparenzsteigerung. Gleichzeitig hat unsere Vertiefungsanalyse aber gezeigt, dass noch beträchtlicher Verbesserungsbedarf bei der Ausgestaltung und Messung von Leistungs- und Wirkungszielen besteht.

¹¹¹Dabei wird die Zielerreichung der erhöhten Kunden- und Kundinnenorientierung nicht beurteilt, da deren Untersuchung nicht Gegenstand des Auftrags war.

Nebst der Effizienzerhöhung leidet darunter vor allem die Effektivitätssteigerung, also die Erhöhung der Wirksamkeit eingesetzter staatlicher Ressourcen. Ebenfalls wenig positiven Einfluss hatte NSB gemäss der Mitarbeitendenbefragung auf die Beschleunigung der Arbeitsabläufe.

- Höhere Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden

Die Steigerung der Mitarbeitendenmotivation und der Leistungsbereitschaft aufgrund von NSB ist schwierig zu beurteilen, da keine spezifischen Motivationsuntersuchungen angestellt worden sind. *Die Evaluatoren kommen diesbezüglich aus einer Gesamtsicht zu einem neutralen Befund.*

Die Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und Arbeitsmotivation im Vergleich zeigt sich aufgrund der Mitarbeitendenbefragung in der ganzen Stadtverwaltung sehr ambivalent und ergibt ein neutrales bis leicht negatives Muster. Während etwa ein Viertel aller Antwortenden aus Kader 1 und Kader 2 angaben, dass NSB die Arbeitszufriedenheit und Arbeitsmotivation erhöht hat, sinkt dieser Wert bei Funktionsstufe C und D, steigt aber bei Funktionsstufe B und A wieder an. Insgesamt nur ein Viertel der Befragten fühlt sich aufgrund von NSB mehr motiviert und leistungsbereit und die Kader beurteilen diesen Aspekt im Hinblick auf die Mitarbeitenden eher kritisch. Dies muss aber auch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass andere Einflussfaktoren wie z. B. die Entlohnungsstrukturen, Arbeitszeitregelungen, Entwicklungsmöglichkeiten etc., welche nicht von der NSB-Reform tangiert worden sind, einen stärkeren Einfluss auf die Motivation und Leistungsbereitschaft als NSB ausüben.

Andrerseits ist hervorzuheben, dass mehr als drei Viertel der Verwaltungskader keine Rückkehr zur alten Organisationsform wünscht. Grossmehrheitlich wird also der eingeschlagene Reformweg und dessen Folgen als zukunftsweisend für die Verwaltung beurteilt.

Die positiven und negativen Effekte auf die Mitarbeitendenmotivation dürften sich insofern aufheben. Einerseits hat der Handlungsspielraum und die dadurch erhöhte Flexibilität beim Ressourceneinsatz und bei Führungsentscheidungen auf der Kaderebene zugenommen, andererseits wirkt sich die durch NSB nicht reduzierte, sondern eher erhöhte Bürokratie negativ aus. Die Anforderungen an die Datenerhebung zur

Leistungs- und Wirkungsmessung wirken eher demotivierend auf die Mitarbeitenden.

Die Mitarbeitendenmotivation kann zudem nicht wie anfänglich beabsichtigt durch das Bonus-Malus-System, welches von den Kadermitgliedern anders als von den Parlamentarierinnen und Parlamentarier positiv bewertet worden ist, beeinflusst werden.

In diesem Zusammenhang ist auch der spezifisch untersuchte Zusammenhang von NSB und der Gleichstellung von Mann und Frau zu erwähnen. Die Analyse zeigte, dass die NSB-Reform an sich gleichstellungsneutral ist. Es konnten keine systematischen, explizit mit NSB zusammenhängenden negativen Wirkungen der Reform auf die Gleichstellung festgestellt werden. Positiv zu vermerken ist, dass der Produktgruppenhaushalt ansatzweise eine spezifische Verdeutlichung der Gleichstellungsziele ermöglicht. Die eigentlich positive Wirkung stellt das im Rahmen von NSB erstellte Wirkungscontrolling des Personalamtes dar, welche der Gleichstellung massgeblich Rechnung trägt.

- Grösserer Handlungsspielraum für die Verwaltung

Der Handlungsspielraum wurde durch NSB auf der Verwaltungsebene klar erweitert.

Der Globalkredit ermöglicht den Dienststellen Kreditverschiebungen zwischen den Produktgruppen und hat eine weniger detaillierte Budgetbindung auf unterer Ebene zur Folge. Die Budgetierung auf Basis der Nettokosten ermöglicht zudem mehr Flexibilität bezüglich der Mittelverwendung aufgrund von Erlösüberschüssen. Die Beurteilung der neuen Steuerungsform spricht sowohl auf parlamentarischer Ebene wie bei den Verwaltungskadern eine klare Sprache. Das Ziel des erweiterten Handlungsspielraums wurde im Vergleich zu den anderen Zielen am besten realisiert und in Bezug auf den Einfluss von NSB auf die persönliche Arbeit der Befragten wird der erhöhte Handlungsspielraum von praktisch allen als positiv bewertet.

Die Mitarbeitendenbefragung zeigte, dass rund die Hälfte der Befragten eine Zunahme der Entscheidungskompetenzen in ihrer Arbeit aufgrund von NSB wahrnimmt. Dies ist vor dem Hintergrund der Befra-

gung aller Mitarbeitenden und nicht nur der Kader sowie aufgrund von Vergleichswerten in anderen Befragungen als positiv zu werten.

- Bessere strategische Führung auf politischer Ebene

Die strategische Führung auf der politischen Ebene wird zwar verbessert aber nur ansatzweise systemgetreu wahrgenommen.

Mit NBS und den Reformen des Parlaments (ständige Kommissionen) hat sich das Verhältnis zwischen dem Parlament und der Verwaltung verbessert und das Parlament ist tendenziell der Ansicht, dass es an Einfluss gewonnen hat. Die Mitglieder des Stadtrates wie auch die Mitglieder der Verwaltung sind mit den Möglichkeiten der politischen Steuerung grundsätzlich zufrieden und der Ansicht, dass sich diese mit NSB eher verbessert haben. Allerdings kommt es in Folge von NSB nicht vermehrt zu Grundsatzentscheidungen des Stadtrates und das Parlament diskutiert nach wie vor (zu) viele Detailgeschäfte.

NPM weist in der Theorie dem Parlament ganz klar eine verstärkte strategische und planerische Funktion zu. Die Politik bestimmt die längerfristigen Ziele. Unsere Beobachtungen, sowohl aus den Umfragen wie auch aus den Interviews, lassen den Schluss zu, dass sich der Stadtrat zu stark im Dickicht der Steuerung auf unterer Ebene und im Bereich der Aufsicht verliert. Es bleibt zu wenig Raum und Zeit für die Beratung und Entscheidung von übergeordneten, konzeptionellen und in dem Sinne auch «wirkungsorientierten» Fragen, sprich der Stadtrat beschäftigt sich zuviel mit Kennziffern und zu wenig mit grundsätzlichen und strategisch-langfristigen Fragen. Der Input hierzu müsste zu einem wesentlichen Teil von den Sachkommissionen kommen. Diese müssten für eine stärkere strategisch-planerische Orientierung von ihrer Aufsichtstätigkeit entlastet werden.

Was die Kommissionsorganisation anbelangt, so ist mit der Kommissionspräsidenten-Konferenz eine Organisationsform gefunden worden, die mehrheitlich als gangbar erachtet wird. Dennoch stellt sich die Frage, ob sich nicht eine noch etwas stärker institutionalisierte Lösung aufdrängen würde, bei der anstelle der Kommissionspräsidenten-Konferenz eine Budget- oder Finanzkoordinationskommission tritt. Vertreten in dieser Kommission wären die Sachkommissionen und die Kommission wäre mit einem Antragsrecht ausgestattet. Aus der BAK würde dann in

diesem System eine reine Oberaufsichtskommission, die sich nicht mehr um das Budget kümmern müsste. Eine solche Lösung könnte allenfalls auch die Abläufe vereinfachen. Grundsätzlich gilt, dass der Zeitplan für die Beratung des Budgets bedingt durch die Volksabstimmung über das Budget sehr knapp bemessen ist. Die Volksabstimmung über das Budget wird von den Gutachtern als systemfremdes Element erachtet, welches den Grundgedanken von NPM entgegensteht.

Im Sinne einer Gesamtwürdigung ist sicher einer der Vorteile von NSB die grössere Transparenz durch Produktegruppenbudget, Jahresbericht, Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen. Hier stehen dem Stadtrat Instrumente zur Verfügung, mit denen er Ausgaben und Leistungen der Verwaltung und damit einen wesentlichen Teil des Verwaltungshandelns nachvollziehen kann. Die Legislative erhält so einen Einblick in die Gesamttätigkeit der Verwaltung. Ein Vorteil von NSB ist sicher auch die Verknüpfung von Input - und Outputgrössen. Es wird schwieriger, Budgetkürzungen zu fordern, ohne die Konsequenzen auf der Outputseite zu sehen. Die Evaluation hat allerdings auch ergeben, dass die Stimmung gegenüber NSB nur verhalten positiv ist und dass es durchaus noch ein Verbesserungspotential gibt. Dieses wird in den nachfolgenden Empfehlungen aufgezeigt.

5.3 Empfehlungen

Die folgenden Gestaltungsempfehlungen basieren auf den Zwischenfazit der einzelnen Berichtskapitel. Sie zeigen die aus dieser Evaluation resultierenden Ansatzpunkte zur Verbesserung des NSB-Steuerungssystems auf. Die Empfehlungen werden dabei in drei Teile unterteilt: Empfehlungen zur parlamentarischen Steuerung, Empfehlungen zu den Steuerungsinstrumenten und Empfehlungen zur Leistungs- und Wirkungssteuerung.

Empfehlungen zur parlamentarischen Steuerung:

1. **Klärung der Rolle von Parlament und Exekutive im Bereich der politischen Planung.** In der Logik der wirkungsorientierten Verwaltungsführung kommt dem Parlament zusätzlich zu den klassischen Funktionen der Rechtsetzung, der Ressourcensteuerung und der

Oberaufsicht auch im Bereich der Planung eine wichtige Rolle zu. Die Planung versteht sich als partnerschaftlicher Prozess zwischen Legislative und Regierung. Es wird empfohlen, diesem Teil der parlamentarischen Arbeit gegenüber der Aufsichtsfunktion ein stärkeres Gewicht zu geben.

2. Prüfung der **Einführung parlamentarischer Interventionsinstrumente** (Grundsatzbeschluss, Planungserklärung, Auftrag) zur Schaffung von Möglichkeiten für die Legislative, auf die politische Planung resp. die Leistungsseite richtungweisend oder korrigierend Einfluss nehmen zu können.
3. Die gegenwärtige **parlamentarische Einflussnahme auf der Produkteebene im Rahmen der Festlegung von übergeordneten Zielen, Steuerungsvorgaben, Soll-Größen und Kennzahlen** erscheint aus Sicht der Evaluation zu detailliert. Zumindest die Festlegung der Kennzahlen auf Produkteebene gehört in den Kompetenzbereich der Verwaltung.
4. Die **Kommissionsorganisation und parlamentarische Beratung gilt es zu überdenken**. Die Kommissionspräsidien-Konferenz findet zwar eine Zustimmung, es wird aber empfohlen, die Einführung einer Budget- oder Finanzkoordinationskommission zu überdenken. Eine solche würde aus Vertretern der Sachkommissionen bestehen und eine Gesamtopik vertreten. Die Oberaufsicht würde bei der BAK belassen, die sich nicht mehr mit dem Budget befassen müsste. Eine Veränderung der Kommissionsorganisation gilt es auch mit Blick auf den dicht gedrängten Zeitplan bei der Beratung des Produktegruppenbudgets zu prüfen. Ziel muss es sein, die Abläufe zu vereinfachen. Zu überdenken gilt es ebenfalls, ob auf die aus NPM-Sicht systemfremde Volksabstimmung über das Produktegruppenbudget verzichtet werden soll.

Empfehlungen zu den Steuerungsinstrumenten:

5. Es wird empfohlen, die **finanzielle Steuerung durch die Globalkredite und Produktegruppenbudgetierung flexibler auszugestalten**. Einerseits sollten Möglichkeiten der mehrjährigen Steuerung ausgewählter Produktegruppen oder Globalkredite ausgelotet werden. Andererseits ist die Flexibilisierung der Steuerungstiefe durch

die Legislative zu erhöhen. Eine nach der Zinnenstruktur ausgestaltete Steuerungstiefe ermöglicht eine gezieltere und den Steuerungsinhalten angepasste politische Steuerung.

6. Die Evaluation regt an, die **angemessene Aufbereitung des Jahresberichts für die parlamentarischen Entscheidungsträger zu prüfen**, um der Legislative möglichst einfach und rasch einen **Überblick** über die relevanten Ergebnisse und Beurteilung des Zielerreichungsgrads auf Produktegruppenebene zu ermöglichen. Eine konzentrierte Form der Rechenschaftsablage auf der Produktegruppenebene mit klarem Ausweisungsgrad der Zielerreichung ist hierfür förderlich. Dies bedingt eine verstärkt horizontale und vertikale Verdichtung sowie eine gut nachvollziehbare Darstellung des Zielerreichungsgrades der Produktegruppe.
7. Die Integration der **Leistungsaufträge** in das Produktegruppenbudget kann so beibehalten werden und ist auch in anderen Reformmodellen existent. Dennoch ist aus Sicht der Evaluatoren notwendig, darauf hinzuweisen, dass eigentlich ein Globalbudget immer mit einem Leistungsauftrag verknüpft sein muss. Der zusätzlich gewährte Handlungsspielraum wird so an Rahmenbedingungen und Ziele geknüpft, worüber in der Rechenschaftsablage berichtet werden muss. Die Erarbeitung von Leistungsaufträgen stellt zudem ein wesentliches Instrument des strategischen Planungsprozesses dar. Mit den notwendigen Verbesserungen des Produktegruppenbudgets - neben den rechtlichen Grundlagen der Verwaltungstätigkeit in der Finanz- und Aufgabenplanung - kann der Leistungsauftrag implizit als ein Bestandteil des Produktegruppenbudgets erteilt werden.
8. Die **Erarbeitung des geplanten Controlling-Konzeptes ist rasch voranzutreiben**. Dabei muss dringend auf die Abstimmung zum bestehenden Steuerungssystem und die darin enthaltenen Reporting- und Controlling-Elemente geachtet werden. Insbesondere scheint es aufgrund der Evaluationsergebnisse notwendig, die inhaltliche Dimension und Koordination bestehender Ansätze zur Erfolgskontrolle (z. B. Benchmarking etc.) vor die perfekte Ausgestaltung eines auf Kennzahlen basierenden Systems zu stellen, da sonst weitere Bürokratieeffekte und Motivationsverluste beim Verwaltungspersonal die Folge sein könnten.

-
9. Die Prüfung der **Koordination existierender langfristiger Planungsinstrumente in den Direktionen** bzw. Einführung solcher in allen Direktionen wird angeregt. Die Einführung flächendeckender Verwaltungsleitbilder wird aber nur nach nachgewiesenem Bedarf in den Direktionen empfohlen. Viel wichtiger scheint aus Sicht der Evaluatoren, dass Prozesse und Gefässe zur langfristigen, strategischen Planung in den Direktionen und Amtsstellen angeregt werden müssen. Dies ist unter NSB insofern von Relevanz als keine Leistungsaufträge erarbeitet und «ausgehandelt» werden. Strategische Planungsprozesse, welche die kollektive Entscheidungsfindung auf oberster Ebene, z. B. eines Amtes, fördern, sind erforderlich.
 10. Es wird die **konsequente Unterscheidung zwischen Leistungs- und Wirkungszielen** sowie dazugehörigen Indikatoren und Vorgaben angeregt. Die Trennung zwischen der Produkt- und der Produktegruppenebene sowie der Darstellung deren Erreichungsgrads im Produktegruppenbudget und in der Jahresrechnung ist deutlicher hervorzuheben, um die politische Steuerung auf einer angemessenen Steuerungstiefe zu verorten (vgl. auch nächsten Abschnitt).

Empfehlungen zur Leistungs- und Wirkungssteuerung:

11. Es wird empfohlen, eine **einheitliche Systematik für die Formulierung der Ziele und Indikatoren** vorzugeben, welche klare Begriffsformulierungen fordert, um Ziele und Indikatoren auf gleichen Ebenen anzusetzen. Die Einführung von Wirkungsmodellen mit Kausal- und Interventionshypothese hilft dabei, die impliziten Wirkungszusammenhänge explizit aufzuführen.
12. Die **passende Verknüpfung von Zielen mit Indikatoren** stellt eine grosse Notwendigkeit beim Produktegruppenbudget dar. Durch die in der vorangegangenen Empfehlung beschriebene Systematisierung kann dieses Problem gelöst werden. Zudem kann so vermieden werden, dass Indikatoren ohne entsprechende Ziele oder vice versa angeführt werden.
13. **Die Kennzahlen des Jahresberichts und Produktegruppenbudgets können im Grunde auf einige wichtige Erhebungen auf der Produktegruppenebene reduziert werden** - dies aber nur wenn Produktegruppen zweckmässigerweise aus zusammengehörenden

Produkten mit gemeinsamer Ausrichtung gebildet worden sind und nicht einer Abbildung der ursprünglichen Organisationsstruktur entsprechen wie oft beobachtet werden kann. Die fehlenden Indikatoren auf der Wirkungsebene werden im Berner Produktegruppenbudget häufig durch viele Kennzahlen, die vorwiegend den Output messen, kompensiert. Dieses Vorgehen führt zu einem vergleichsweise umfassenden Jahresbericht und Budget, unnötigen Statistiken und somit zu einem erhöhten administrativen Aufwand, der vermieden werden kann. Nur wenn die Kennzahl für die betriebliche und im Rahmen des Reporting für die politische Steuerung als sinnvoll und notwendig betrachtet werden kann, ist eine Erhebung anzuraten. Hier besteht Vereinfachungspotenzial. Die Kennzahlen dienen zudem der reinen Information, wodurch keine Referenzgrößen aufgeführt werden. Um die oben erwähnte Einschränkung zu fördern, ist die Einführung von Soll-Werten pro Kennzahl in Betracht zu ziehen, wenn sie steuerungsrelevant sein sollen.

14. Die **Planung der Beurteilung von Wirkungszielen auf der Impact-Ebene ist längerfristig auszurichten**. Es ist nicht notwendig, dass alle Indikatoren von den Ämtern selber und jedes Jahr gemessen werden, da die Wirkungsentfaltung meist mehr Zeit braucht und zahlreiche Wirkungen nur im Zusammenspiel von mehreren Produktegruppen erreicht werden können. Bei der Messung von Outcome-Zielen und insbesondere auf der Ebene des Impacts ist eine Planung unerlässlich, um letztlich zu wenigen aussagekräftigen Ergebnissen zu gelangen. Dabei gilt es festzuhalten, von wem, in welchen Abständen und mit welchen Instrumenten die Messung vorgenommen wird.
15. Angesichts der Schwierigkeiten, die Wirkungen auf der Impact-Ebene mit einfachen Indikatoren zu messen, müssen **zusätzliche methodische Wege** gefunden werden. Ein Ansatz könnte dabei in der Methodenvielfalt liegen. In Frage kommen «Peer-Reviews», «Audit-Kommissionen», evaluative Verfahren oder Benchmarkings.
16. In diesem Zusammenhang ist es ratsam, die **Messung der Kundenzufriedenheit mit der Messung von Outcomes zu verbinden**. Kundenbefragungen müssen dabei so ausgestaltet sein, dass sie nicht nur Informationen für die betriebliche Führung bereitstellen oder

nur die Einwohnerzufriedenheit erfassen, sondern auch für die politische Steuerung von Relevanz sind. Dabei ist von jährlichen Kundebefragungen abzuraten. Aussagekräftigere und umfassendere Befragungen, die in einem Abstand von zwei oder mehr Jahren durchgeführt werden, oder die Integration ausgewählter Fragebereiche in die bereits stattfindende Bevölkerungsbefragung, erfüllen den Zweck meist besser.

17. Das Wirkungscontrolling des Personalmanagements hat **ungleiche Personalbeurteilungen bei Frauen und Männern** festgestellt. Die zielorientierte Personalbeurteilung gilt als wesentlicher Bestandteil von NSB. Insofern ist das Instrument Personalbeurteilung und v. a. dessen Anwendung konsequent so weiterzuentwickeln, dass keine Ungleichbehandlungen stattfinden können. Dies betrifft insbesondere den untersuchten Aspekt der Gleichstellung, richtet sich jedoch auch auf ungleiche Beurteilungen nach Alter, Hierarchie, Sprache etc.

Anhang

Anhang 1: Literatur und Erlasse

- Brändli, Sebastian (2001). «Das Parlament zwischen Steuerungs- und Aufsichtsfunktion. Erfahrungen mit NPM im Kanton Zürich» In: *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. Nr. 1/2001, pp. 4-9.
- Brinckmann, Hans (1994). «Strategien für eine effektivere und effizientere Verwaltung». In: Naschold, Frieder und Marga Pröhl. (Hrsg.). *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. 167-243.
- Cemerin, Michael, Ritz, Adrian (2006): *Leistungs- und Wirkungsmessung bei der Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich*. Bern 2006
- Dumont, Georges, Justus Gallati, et al. (2002). *Neue Stadtverwaltung Bern: Plattform «Politische Steuerung und operatives Controlling»*. Luzern, Seecon GmbH.
- Econcept (2002). *Evaluation der Verwaltungsreform wif! Schlussbericht*. Zürich.
- Finanzdirektion des Kantons Bern (1998): *Neue Verwaltungsführung und die Gleichstellung von Frauen und Männern, Ein Leitfaden*. Bern 1998
- Knoepfel, Peter, Frédéric Varone, et al. (1997). «Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien». In: Bussmann, Werner, Klöti, Ulrich und Peter Knoepfel (1997) (Hrsg.). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn. 78-118.
- Koller, Christophe, Trippolini Ivar und Sylvie Traimond (2006). *Statistischer Überblick zu den kantonalen Verwaltungen und Behörden*. Lausanne: IDHEAP/Institut de hautes études en administration publique. [www.badac.ch/DE/news/memento/memento06.pdf]
- Lienhard, Andreas (2005) : *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse*. Bern 2005

- Lüthi, Ruth (2005). «Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?» In: *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. Nr. 3/2005, pp. 4-8.
- Mastronardi, Philippe, Zimmerli, Ulrich, Bolz, Urs und Andreas Lienhard (2000). Wirkungsorientierte Steuerung: Welche Optionen für das Parlament? In: *Neue Zürcher Zeitung NZZ* vom 29. November 2000, S. 16.
- Nuspliger, Kurt (2004). «Politische Planung im Kanton Bern: Die Mitwirkung des Grossen Rates bei der politischen Planung» In: *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. Nr. 3/2004, pp. 8-11.
- Rieder, Stefan (2005). «Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten». In: Lienhard, Andreas, Ritz, Adrian, Steiner, Reto und Andreas Ladner (Hrsg.). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern. 149-159.
- Rieder, Stefan und Cornelia Furrer (2000). Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn. Beurteilung der Umsetzung und Wirkungen bei Parlament, Regierung und Verwaltung. Schlussbericht zu Händen der WOV-Kommission. Luzern.
- Rieder, Stefan und Luzia Lehmann (2002). «Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology». *International Public Management Review* 3 (2): 25-43.
- Rieder, Stefan, Ritz, Adrian und Kurz, Rachel (2003): Evaluation des Projektes «Nouvelle Gestion Publique NGP» des Kantons Freiburg. Bericht zuhanden der Projektsteuerung, Luzern 2003
- Ritz, Adrian (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen - Eine Bilanz aus der Sicht von Legislative und Exekutive. In: *10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, hrsg. v. Lienhard, Andreas et al. Bern, Stuttgart, Wien 2005. 47-67.
- Ritz, Adrian (2003). Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung. Bern, Stuttgart, Wien 2003.

-
- Ritz, Adrian/Thom, Norbert (2000): Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements: Vergleichende Analyse von 11 Ländern. Arbeitsbericht Nr. 45 des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern. Bern 2000
- Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (Hrsg.) (1997): New Public Management, Eine gleichstellungspolitische Einschätzung. Bern 1997
- Sciarini, Pascal (2004). «La participation des parlement à la planification politique – Bilan et perspectives» In: *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. Nr. 3/2004, pp. 16-20.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2003). New Public Management. (2. Auflage). Bern.
- Steiner, Reto, Andreas Ladner, et al. (2006). Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS). Bern.
- Thom, Norbert und Adrian Ritz (2006). Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. vollst. überarb. Aufl., Wiesbaden.
- Thom, Norbert, Bolz, Urs und Jürg Lutz (2004). Stunden der Wahrheit für NPM - Die Bewährungsproben für das New Public Management laufen an. In: Neue Zürcher Zeitung NZZ, Nr. 105, 226. Jg. vom 7. Mai 2004, S. 16.
- UK NEF (2002). «Der bernische Grosse Rat im Modell NEF SOLL». Zwischenbericht der Umsetzungscommission NEF vom 23. Mai 2002.
- Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD (1996): An den Frauen Sparen, Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen. Kurzfassung, Zürich und Bern 1996
- Zürcher, Markus (1999). «Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management». Le Ges 2. 105-134.

Dokumente und rechtliche Grundlagen

Bern

Budget- und Aufsichtskommission der Stadt Bern (2005). Leitbild über die Aufsichtstätigkeit der Budget und Aufsichtskommission der Stadt Bern. Bern.

Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 27. September 2006 (GO)

Gemeinderat der Stadt Bern (1998). Projekt Neue Stadtverwaltung Bern: Zwischenbericht des Gemeinderats an den Stadtrat 1997. Bern.

Gemeinderat der Stadt Bern (1999). Projekt Neue Stadtverwaltung Bern (NSB): Zwischenbericht des Gemeinderats an den Stadtrat 1998. Bern.

Gemeinderat der Stadt Bern (2000). Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform in der Stadt Bern: Das Berner Modell, Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat. Bern.

Gemeinderat der Stadt Bern (2002). Neugestaltung der Parlamentarischen Steuerung Aufgrund der Einführung der Globalbudgetierung: Diskussionspapier des Gemeinderates an die Reformkommission. Bern.

Gemeinderat der Stadt Bern (2005). Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat : Projekt Neue Stadtverwaltung Bern (NSB): 1. und 2. Phase; Kreditabrechnung. Bern.

Gemeinderat der Stadt Bern (2005a). Produktegruppen-Budget 2006. Vorlage an den Stadtrat. Bern.

Gemeinderat der Stadt Bern (2005b). Legislaturrichtlinien 2005-2008. Bern.

Gemeinderat der Stadt Bern (2005c). Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2006-2009. Bern.

Gemeinderat der Stadt Bern (2006). Jahresbericht 2005. Bern.

Geschäftsreglement des Stadtrats von Bern vom 20. Oktober 2005 (GRSR)

Neugestaltung der parlamentarischen Steuerung aufgrund der Einführung der Globalbudgetierung, Diskussionspapier des Gemeinderates an die Reformkommission, April 2002

Pegasus, Personalgewinnung mit Schlüsselkompetenzen, Personalamt der Stadt Bern, Mai 2006 (2004)

Personalreglement der Stadt Bern vom 27. September 2006 (PRB)

Personalverordnung der Stadt Bern vom 19. September 2001 (PVO)

Personalentwicklungs- und Gleichstellungskonzept (PGK) der Stadt Bern vom 8. Mai 1996

Personalentwicklungs- und Gleichstellungskonzept (PGK): Direktionsziele und Massnahmen für die Legislatur 2006-2006 vom 23. Juni 2006

Präsidialdirektion der Stadt Bern (2001). Projekt «Neue Stadtverwaltung Bern»: Bericht an den Stadtrat und Kreditantrag für das weitere Vorgehen. Bern.

Präsidialdirektion der Stadt Bern (2001a). Projekt Neue Stadtverwaltung Bern (NSB): Planung der flächendeckenden Einführung von NSB und der Parlamentsvorlage. Bern.

Projektleitung NSB (1999). NSB-Info: Die Reformkonferenz. Bern.

Projektteam «Neue Stadtverwaltung Bern» (1998). Arbeitspapier Politische Steuerung im NSB - Entwurf vom 19. April 1998. Bern.

Reformkommission NSB des Stadtrats von Bern (2001). Haltung der Reformkommission zum Bericht des Gemeinderats zur Parlaments- Regierungs- und Verwaltungsreform: Arbeitsbericht. Bern.

Reformkonferenz der Stadt Bern (1999). Neue Politische Steuerung: Arbeitsbericht der Reformkonferenz der Stadt Bern. Bern.

Reformkonferenz der Stadt Bern (2000). Politische Steuerung in der Stadt Bern: Vorschläge für die künftige Ausgestaltung, Schlussbericht der Reformkonferenz. Bern.

Reglement für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen der Stadt Bern vom 30. Januar 2003 (UeR)

Reglement über die Kommissionen der Stadt Bern vom 30. November 2005 (KoR)

Stadtrat der Stadt Bern (2003). Botschaften des Stadtrats an die Stimmberechtigten: Gemeindeabstimmung vom 9. Februar 2003: Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung; Teilrevision der Gemeindeordnung. Bern.

Stadtrat der Stadt Bern (2004). Botschaften des Stadtrats an die Stimmberechtigten: Gemeindeabstimmung vom 8. Februar 2004: Initiative «5 statt 7 Gemeinderatsmitglieder». Bern.

Stadtrat der Stadt Bern. Sitzungsprotokolle und Beschlüsse. <http://www.bern.ch/stadtrat/sitzungen1>.

Stadtverwaltung der Stadt Bern (2005). Organigramm. www.bern.ch/stadtverwaltung/Organigramm_Stadtverwaltung.pdf.

Umsetzungskommission NSB (2002). Der bernische Grosse Rat im Modell NEF-Soll. Zwischenbericht der Umsetzungskommission NEF vom 23. Mai 2002. Bern.

Umsetzungskommission NSB (2004). Neue Stadtverwaltung Bern (NSB): Zwischenbericht der Umsetzungskommission NSB. Vortrag an den Stadtrat. Bern.

Umsetzungskommission NSB. Sitzungsprotokolle (nicht öffentlich zugänglich).

Verordnung für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen der Stadt Bern vom 7. Mai 2003 (UeV)

Riehen

Finanzhaushaltordnung vom 28. November 2002 (FHO)

Gemeinde Riehen (2005). Politikplan 2006 bis 2009. Riehen.

Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002 (GemO)

Gemeinderat Riehen (2000). Riehen 2000-2015. http://www.riehen.ch/de/verwaltung/dienstleistungen/?dienst_id=7693.

Gemeinderat Riehen (2006). Geschäftsbericht 2005 des Gemeinderats. Riehen.

Geschäftsordnung des Einwohnerrates vom 24. Oktober 2002 (GO)

Planteam S AG (2003). Richtplan Gemeinde Riehen. Sempach-Station.

Reglement über die Organisation des Gemeinderats und der Gemeindeverwaltung vom 17. Dezember 2002 (Organisationsreglement, OgR)

Thun

Finanzreglement der Stadt Thun vom 13. Dezember 2002 (FiR)

Finanzverordnung vom 15. und 22. November 2002 (FVO)

Gemeinderat der Stadt Thun (2006). Aufgaben- und Finanzplan 2007 - 2010. Thun.

Gemeinderat der Stadt Thun (2006a). Voranschlag 2007. Thun.

Geschäftsreglement des Gemeinderates vom 19. März 1993 (GesR GR)

Geschäftsreglement des Stadtrates von Thun vom 13. Dezember 2002 (GesR SR)

Kommissionsreglement der Stadt Thun vom 13. Dezember 2002 (KomR)

Organisationsverordnung vom 15. November und 13. Dezember 2002 (OVO)

Planungsamt der Stadt Thun (2005). Richtplan. <http://thun.platforms.ch/richtplan/start.html>.

Stadtrat der Stadt Thun (2004). Legislaturziele 2003-2006. Thun.

Stadtrat der Stadt Thun (2006). Jahresbericht 2005. Thun.

Stadtverfassung Thun vom 23. September 2001 (StV)

Baden

Anstellungsreglement vom 3. September 2002

Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Baden vom 27. Juni 2006 (GO)

Geschäftsreglement des Einwohnerrates der Stadt Baden vom 19. Oktober 2006 (GesR ER)

Provisorisches Reglement über die wirkungsorientierte Führung der Stadt Baden im

Stabs- und Personaldienste Stadt Baden (2006). Baden Stadt Blatt vom 20.10.2006: Die 9 Legislaturziele 2007 bis 2010 des Stadtrats. Baden.

Stadtrat der Stadt Baden (2006). Planungsleitbild. <http://www.planungsleitbildbaden.ch/>.

Stadtrat der Stadt Baden (2006a). Produktebudgets 2007. Baden.

Stadtrat der Stadt Baden (2006b). Produktrechnung 2006. Baden.

Stadtrat der Stadt Baden (2006c). Verwaltungsleitbild. <http://www.baden.ch/frameset.cfm?seite=leben/verwaltung.htm>.

Stadtrat der Stadt Baden (2006d). Voranschlag 2007. Baden.

Verordnung betreffend teamorientierte Erfolgskomponente TEK vom 27. Oktober 2003

Verordnung betreffend WOV-Regeln (für den Stadtrat) vom 27. Oktober 2003

Zuständigkeitsbereich des Einwohnerrates vom 25. Januar 2000 (WOV-Reglement)

Anhang 2: Interviewpartner und Interviewleitfaden

Tabelle 27: Interviewpartner, Zeitpunkt des Interviews und Interviewer.

Interviewpartnerin/Interviewpartner	Termin	Interviewer
Beat Büschi (mdl. und schriftl.)	Mehrere Termine	AL/AR/MC
Kurt Wasserfallen	17.08.2006	AL/MC
Andreas Flückiger	17.08.2006	AL/MC
Liselotte Lüscher	17.08.2006	AL/MC
Edith Olibet	18.08.2006	AL/MC
Regula Rytz	21.08.2006	AL/MC
Annemarie Lanker	25.08.2006	AR/MC
Jean-Claude Hess	25.08.2006	AR/MC
Hans-Peter Wyss	31.08.2006	AR/MC
Alexander Tschäppät	01.09.2006	AL/AR/MC
Hans Peter Aeberhard	01.09.2006	AL/MC
Thomas Weil	01.09.2006	AL/MC
Peter Tschanz	01.09.2006	AR/MC
Barbara Hayoz	07.09.2006	AL/MC
Simon Röthlisberger	07.09.2006	AL/MC
Bruno Müller	19.09.2006	AR/MC
Regula Buchmüller	12.10.2006	AR/MC
Hans Arni und Thomas Pfyl	31.10.2006	MC
Stefanie Brander (schriftl.)	10.04.2006	AR

Bemerkung: AL = Andreas Ladner, AR = Adrian Ritz, MC = Michael Cemerin.

Interviewleitfaden

Stadtrat:

Teil A: Fragen zur Person

1. Seit wann sind Sie Mitglied des Stadtrates von Bern?
2. Wie gut kennen Sie das Projekt NSB bzw. seit wann verfolgen Sie die Entwicklung der NSB?

Teil B: Ziele, Zielerreichung und Auswirkungen des Reformprozesses

1. Warum gab es in der Stadt Bern eine Verwaltungsreform?
2. Was waren Ihrer Meinung nach die wichtigsten/die übergeordneten Ziele der Verwaltungsreform?
 - a. Wurden diese Ziele erreicht?
 - i. Wenn nein, warum nicht?
 - b. Waren die Ziele gleich wichtig?
 - c. Änderten sich die Ziele im Laufe des Reformprozesses?
 - i. Wenn ja, warum?
3. Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten positiven und negativen Auswirkungen des Projekts NSB?
 - a. Wenn Sie die Möglichkeit hätten, würden Sie zur alten Organisationsform zurückkehren? Wenn ja, warum?
4. Wie beurteilen Sie die Informationen zu NSB...
 - a. hinsichtlich der Qualität.
 - b. hinsichtlich des Umfangs.
 - c. hinsichtlich der Wiedergabe der Realität.

Teil C: Instrumente der NSB

1. Welche parlamentarischen Steuerungsinstrumente sind Ihrer Meinung nach für eine gute Steuerung der Verwaltung am wichtigsten?
2. Wie wichtig sind die Produktgruppenbudgets für die Steuerung der Verwaltung?
3. Welchen Einfluss hatte die Parlamentsreform auf die Steuerung der Verwaltung durch das Parlament?
 - a. Wo gibt es Probleme?
 - b. Sind die Kompetenzen zwischen den Parlamentskommissionen klar verteilt?
4. Für wie tauglich halten Sie beim Produktgruppensystem...
 - a. die Zusammensetzung der Produktgruppen?
 - b. die Anzahl der Produktgruppen und Produkte?
 - c. den Nutzen des Globalkredits?
 - d. die Ziele als Instrument zur Überprüfung des anvisierten Zwecks?
 - e. die verwendeten Steuerungsvorgaben als Instrument der Zielerreichung?
 - f. die verwendeten Kennzahlen als Instrument der Zielerreichung?
5. Welches sind für Sie die wichtigsten positiven und negativen Auswirkungen der Einführung des Produktgruppensystems?
6. Erläutern Sie bitte an einem praktischen Beispiel wie der Stadtrat durch das Produktgruppenbudget steuert?
 - a. Wie häufig werden Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen verändert?
 - b. Wenn Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen verwendet werden, warum werden Sie verändert?

7. Wie beurteilen Sie den Nutzen des Jahresberichtes?

- a. Nutzen des Jahresberichtes für eine Zielgerichtete Steuerung?
- b. Nutzen des Jahresberichtes für die Transparenz des Kostenverlaufs?
- c. Nutzen des Jahresberichtes im Verhältnis zum Aufwand?
- d. Zeitlicher Ablauf der Erstellung und Fertigstellung des Jahresberichtes?
- e. Zeitlicher Ablauf der Erstellung und Fertigstellung des Produktgruppenbudgets?

Teil D: Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden

1. Wurden bei der Einführung von NSB die Wünsche und Anregungen von Mitarbeitern ernst genommen?
2. Wie schätzen Sie das Betriebsklima in der Gesamtverwaltung ein?

Teil E: Politische Steuerung und Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung

1. Hat es mit der NSB eine Neuaufteilung von Kompetenzabgrenzungen gegeben?
 - a. Wenn ja, wie Beurteilen Sie diese Neuaufteilung?
2. Haben sich die Steuerungsmöglichkeiten mit der Einführung von NSB verbessert?
 - a. Wie hat sich diese Verbessert?
 - b. Wie hat sich diese verschlechtert?
3. Kann der Stadtrat mit Hilfe des auf übergeordneten Zielen und Steuerungsvorgaben basierende Kontroll- und Informationssystem die Exekutive und Verwaltung politisch steuern?
 - a. Wenn ja, warum?

- b. Wenn nein, warum nicht?
 - c. Muss das System ausgebaut werden?
4. Was für einen Einfluss hatte NSB auf Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung?
- a. Hat sich das Verhältnis zwischen Stadtrat und Verwaltung verändert?
 - b. Haben sich die Machtverhältnisse geändert?
 - c. Hat das Verhältnis zwischen Verwaltung und Stadtrat einen Einfluss auf den Erfolg von NSB?
5. Ist das Produktesystem ausreichend Miliztauglich?
- a. Wo sehen Sie generelle Probleme mit dem Milizparlament?
6. Haben Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung die mit der NSB einhergehenden Änderungen ihrer Rollen verstanden und angenommen?
- a. Wenn nein, Warum nicht?
 - b. Wie sieht der Stadtrat seine eigene Rolle?

Teil E: Weiterentwicklung NSB

1. Wie sehen Sie die Zukunft der NSB?
- a. Wo sehen Sie Probleme?
 - b. Was muss verbessert werden?
 - c. Welche neuen NSB-Instrumente müssen neu eingeführt werden?
 - d. Sollten Budget-Abstimmungen abgeschafft werden?

Teil F: Abschlussfrage

1. Wie fällt aus Ihrer Sicht die Gesamtbilanz von NSB aus?

Gemeinderat*Teil A: Fragen zur Person*

1. Seit wann sind Sie Mitglied des Gemeinderates von Bern?
2. Wie gut kennen Sie das Projekt NSB bzw. seit wann verfolgen Sie die Entwicklung der NSB?

Teil B: Ziele und Auswirkungen des Reformprozesses

1. Warum gab es in der Stadt Bern eine Verwaltungsreform?
2. Was waren Ihrer Meinung nach die wichtigsten/die übergeordneten Ziele der Verwaltungsreform?
 - a. Wurden diese Ziele erreicht?
 - i. Wenn nein, warum nicht?
 - b. Waren die Ziele gleich wichtig?
 - c. Änderten sich die Ziele im Laufe des Reformprozesses?
 - i. Wenn ja, warum?
3. Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten positiven und negativen Auswirkungen des Projekts NSB?
 - a. Wenn Sie die Möglichkeit hätten, würden Sie zur alten Organisationsform zurückkehren? Wenn ja, warum?

Teil C: Instrumente der NSB

4. Welche Instrumente sind Ihrer Meinung nach für eine gute Steuerung der Verwaltung am wichtigsten?
5. Für wie tauglich halten Sie beim Produktegruppensystem...
 - a. die Zusammensetzung der Produktegruppen?
 - b. die Anzahl der Produktegruppen und Produkte?
 - c. den Nutzen des Globalkredits?

-
- d. die Ziele als Instrument zur Überprüfung des anvisierten Zwecks?
 - e. die verwendeten Steuerungsvorgaben als Instrument der Zielerreichung?
 - f. die verwendeten Kennzahlen als Instrument der Zielerreichung?
6. Welches sind für Sie die wichtigsten positiven und negativen Auswirkungen der Einführung des Produktegruppensystems?
7. Erläutern Sie bitte an einem praktischen Beispiel wie der Stadtrat und der Gemeinderat durch das Produktegruppenbudget steuern?
- a. Wie häufig werden Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen verändert?
 - b. Wenn Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen verwendet werden, warum werden Sie verändert?
8. Wie beurteilen Sie den Nutzen des Jahresberichtes?
- a. Nutzen des Jahresberichtes für eine Zielgerichtete Steuerung?
 - b. Nutzen des Jahresberichtes für die Transparenz des Kostenverlaufs?
 - c. Nutzen des Jahresberichtes im Verhältnis zum Aufwand?
 - d. Zeitlicher Ablauf der Erstellung und Fertigstellung des Jahresberichtes?
 - e. Zeitlicher Ablauf der Erstellung und Fertigstellung des Produktegruppenbudgets?

Teil D: Politische Steuerung und Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung

1. Hat es mit der NSB eine Neuaufteilung von Kompetenzabgrenzungen gegeben?
2. Wenn ja, wie Beurteilen Sie diese Neuaufteilung?

3. Kann der Stadtrat mit Hilfe des auf übergeordneten Zielen und Steuerungsvorgaben basierende Kontroll- und Informationssystem die Exekutive und Verwaltung politisch steuern?
 - a. Wenn ja, warum?
 - b. Wenn nein, warum nicht?
4. Was für einen Einfluss hatte NSB auf Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat/Verwaltung?
 - a. Hat sich das Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat/Verwaltung verändert?
 - b. Haben sich die Machtverhältnisse geändert?
 - c. Hat das Verhältnis zwischen Verwaltung und Gemeinderat/Stadtrat einen Einfluss auf den Erfolg von NSB?
5. Haben Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung die mit der NSB einhergehenden Änderungen ihrer Rollen verstanden und angenommen?
 - a. Wenn nein, Warum nicht?
 - b. Wie sieht der Stadtrat seine eigene Rolle?

Teil E: Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden

6. Wurden bei der Einführung von NSB die Wünsche und Anregungen von Mitarbeitern ernst genommen?
7. Wie schätzen Sie das Betriebsklima in Ihrer Direktion und in der Gesamtverwaltung ein?
8. Hat NSB die Arbeit der Mitarbeitenden Verändert?
 - a. Zum Vorteil
 - b. Zum Nachteil
 - c. Was hat sich verändert?
9. Inwieweit beeinflusst NSB Ihrer Meinung nach die Mitarbeiterführung?

Teil F: Weiterentwicklung NSB

1. Wie sehen die Zukunft der NSB
 - a. Wo sehen Sie Probleme?
 - b. Was muss verbessert werden?
 - c. Welche neuen NSB-Instrumente müssen neu eingeführt werden?
 - d. Sollten Budget-Abstimmungen abgeschafft werden?

Teil G: Abschlussfrage

1. Wie fällt aus Ihrer Sicht die Gesamtbilanz von NSB aus?

Verwaltung

Teil A: Fragen zur Person

1. Seit wann arbeiten Sie bei der Stadtverwaltung von Bern?
2. Wie gut kennen Sie das Projekt NSB bzw. seit wann verfolgen Sie die Entwicklung der NSB?

Teil B: Ziele und Auswirkungen des Reformprozesses

1. Warum gab es in der Stadt Bern eine Verwaltungsreform?
2. Was waren Ihrer Meinung nach die wichtigsten/die übergeordneten Ziele der Verwaltungsreform?
 - a. Wurden diese Ziele erreicht?
 - i. Wenn nein, warum nicht?
 - b. Waren die Ziele gleich wichtig?
 - c. Änderten sich die Ziele im Laufe des Reformprozesses?
 - i. Wenn ja, warum?
3. Welchen Einfluss hat NSB auf Ihre persönliche Arbeit?
 - a. Mehrarbeit
 - b. Mehr Freiheit
 - c. Motivation
4. Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten positiven und negativen Auswirkungen des Projekts NSB?
 - a. Wenn Sie die Möglichkeit hätten, würden Sie zur alten Organisationsform zurückkehren? Wenn ja, warum?

Teil C: Instrumente der NSB

1. Welche Instrumente sind Ihrer Meinung nach für eine gute Steuerung der Verwaltung am wichtigsten?
2. Für wie tauglich halten Sie beim Produktegruppensystem...
 - a. die Zusammensetzung der Produktegruppen?
 - b. die Anzahl der Produktegruppen und Produkte?
 - c. den Nutzen des Globalkredits?
 - d. die Ziele als Instrument zur Überprüfung des anvisierten Zwecks?
 - e. die verwendeten Steuerungsvorgaben als Instrument der Zielerreichung?
 - f. die verwendeten Kennzahlen als Instrument der Zielerreichung?
3. Welches sind für Sie die wichtigsten positiven und negativen Auswirkungen der Einführung des Produktegruppensystems?
4. Erläutern Sie bitte an einem praktischen Beispiel wie der Stadtrat und der Gemeinderat durch das Produktegruppenbudget steuern?
 - a. Wie häufig werden Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen verändert?
 - b. Wenn Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen verwendet werden, warum werden Sie verändert?
 - c. Finden Sie die Häufigkeit der Anpassungen angemessen?
5. Wie hoch ist der Einfluss der Verwaltung auf die Gestaltung der Produkte und Produktegruppen?
 - a. Können Sie Ziele, Steuerungsvorgaben und Kennzahlen selber verändern?
 - b. Werden Sie konsultiert bevor Änderungen an Produkten vorgenommen werden
 - c. Wie ist die Zusammenarbeit zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung

6. Wie beurteilen Sie den Nutzen des Jahresberichtes?
 - a. Nutzen des Jahresberichtes für eine Zielgerichtete Steuerung?
 - b. Nutzen des Jahresberichtes für die Transparenz des Kostenverlaufs?
 - c. Nutzen des Jahresberichtes im Verhältnis zum Aufwand?
 - d. Zeitlicher Ablauf der Erstellung und Fertigstellung des Jahresberichtes?
 - e. Zeitlicher Ablauf der Erstellung und Fertigstellung des Produktgruppenbudgets?

Teil D: Politische Steuerung und Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung

1. Hat es mit der NSB eine Neuaufteilung von Kompetenzabgrenzungen gegeben?
 - a. Wenn ja, wie Beurteilen Sie diese Neuaufteilung?
2. Kann der Stadtrat mit Hilfe des auf übergeordneten Zielen und Steuerungsvorgaben basierende Kontroll- und Informationssystem die Exekutive und Verwaltung politisch steuern?
 - a. Wenn ja, warum?
 - b. Wenn nein, warum nicht?
3. Was für einen Einfluss hatte NSB auf Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat/Verwaltung?
 - a. Hat sich das Verhältnis zwischen Stadtrat und Gemeinderat/Verwaltung verändert?
 - b. Haben sich die Machtverhältnisse geändert?
 - c. Hat das Verhältnis zwischen Verwaltung und Gemeinderat/Stadtrat einen Einfluss auf den Erfolg von NSB?
4. Haben Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung die mit der NSB einhergehenden Änderungen ihrer Rollen verstanden und angenommen?

- a. Wenn nein, Warum nicht?
- b. Wie sieht der Stadtrat seine eigene Rolle?

Teil E: Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden

1. Wurden bei der Einführung von NSB die Wünsche und Anregungen von Mitarbeitern ernst genommen?
2. Wie schätzen Sie das Betriebsklima in Ihrer Direktion und in der Gesamtverwaltung ein?
3. Hat NSB die Arbeit der Mitarbeitenden Verändert?
4. Zum Vorteil
5. Zum Nachteil
6. Was hat sich verändert?
7. Inwieweit beeinflusst NSB Ihrer Meinung nach die Mitarbeiterführung?

Teil F: Weiterentwicklung NSB

1. Wie sehen Sie die Zukunft der NSB?
2. Wo sehen Sie Probleme?
3. Was muss verbessert werden?
4. Welche neuen NSB-Instrumente müssen neu eingeführt werden?
5. Sollten Budget-Abstimmungen abgeschafft werden?

Teil G: Abschlussfrage

1. Wie fällt aus Ihrer Sicht die Gesamtbilanz von NSB aus?

Anhang 3: Online-Fragebogen

Die Online-Fragebögen der Stadtrats- und Verwaltungskaderbefragung sind bei den Autoren erhältlich.