

Leistungs- und Wirkungsmessung bei Stabsarbeit

**Am Beispiel der politischen Stabsarbeit des Amts für Sozialbeiträge
Basel-Stadt**

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des
Executive Master of Public Administration (MPA)

u^b

**UNIVERSITÄT
BERN**

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Sarah Thönen
aus Reutigen BE

Mühlenberg 22, 4052 Basel

Basel, 23. November 2008

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Management Summary

Stabsarbeit ist heute in der Wirtschaft und der Verwaltung weit verbreitet. Sie dient der Unterstützung der Leitung in der Planung und Koordination. Dazu gehört, laufend Informationen zu beschaffen und aufzubereiten sowie Entscheide vorzubereiten. Auf welche Art lassen sich Leistung und Wirkung der Stabsarbeit messen? Was sind Kriterien für gute Stabsarbeit? Können dazu Indikatoren gebildet werden? Und macht Leistungs- und Wirkungsmessung bei Stabsarbeit überhaupt Sinn? Dies sind die Fragen, welche die vorliegende Arbeit behandeln will.

Als Beispiel dient die politische Stabsarbeit des Amts für Sozialbeiträge Basel-Stadt (ASB). Zentral für die politische Stabsarbeit ist, dass sie sich an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung befindet. Sie ist zwar administrativ in der Verwaltung verankert, die Arbeit besteht jedoch in der Vorbereitung der politischen Geschäfte und nicht, wie für die Verwaltung üblich, in der Ausführung politischer Entscheide. Die Stabsarbeit ist somit ein Vorprodukt staatlicher Leistungen.

Leistungs- und Wirkungsmessung ist ein zentrales Element des New Public Managements (NPM). Während die traditionelle öffentliche Verwaltung über Inputgrössen wie finanzielle Mittel und Personal gesteuert wird, findet mit NPM eine Verschiebung zur Ergebnisorientierung statt. Die erbrachten Leistungen (Produkte) und die durch die Leistungen erreichten Wirkungen sollen das Verwaltungshandeln steuern.

Anhand des Fallbeispiels der politischen Stabsarbeit des ASB werden die Arbeitsschritte der integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung gemäss Rieder (2003) durchgespielt. Sinnvoll scheint der Vorschlag von Rieder, bei Querschnittsleistungen wie der Stabsarbeit die Wirkungsmessung nur bis zur Ebene Impact (Wirkung bei der Zielgruppe) vorzunehmen und den Outcome (Wirkung auf gesellschaftlicher Ebene) wegzulassen. Die gesellschaftliche Wirkung soll beim konkreten Vollzug einer Politik gemessen werden und nicht aufgrund der Politik vorbereitenden Arbeiten.

Weder das Fallbeispiel, noch die Theorie oder die bestehende Praxis in Kantonen und Gemeinden geben ein klares Bild darüber ab, ob und auf welche Art Leistungs- und Wirkungsmessung für Stabsarbeit sinnvoll umgesetzt werden kann. Wertvoll ist sicher die strukturierte Beschreibung der Aufgaben, die Auseinandersetzung mit den Zielen sowie die Diskussion über die beabsichtigten und erreichten Leistungen und Wirkungen. Die Beurteilung der Stabsarbeit muss jedoch letztlich durch die vorgesetzte Stelle erfolgen. Die Beurteilung der Stabsarbeit kann nicht neutral über vordefinierte Indikatoren geschehen. Das Wichtige ist, dass die vorgesetzte Person mit ihrem Stab zufrieden ist. Der Stab kann noch so gut sein, doch wenn die Zusammenarbeit nicht klappt, hilft das nichts. Ob letztlich Indikatoren gebildet und die Ergebnisse erfasst werden, muss die vorgesetzte Stelle entscheiden.

Wichtig beim Entscheid über die Bildung und Erfassung von Indikatoren ist die Frage, was mit den erfassten Werten erreicht werden soll und ob sich der Aufwand dafür lohnt. Die erhobenen Daten müssen sich auf beeinflussbare Aufgaben beziehen und die Resultate müssen zur Steuerung verwendet werden. Entscheidet sich eine Organisation für eine Leistungs- und Wirkungsmessung, müssen dahinter der Wille und die Bereitschaft bestehen, ein sauberes Wirkungsmodell zu bilden und aussagekräftige und steuerungsrelevante Indikatoren festzulegen und diese dann auch zur Steuerung zu verwenden.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	7
Anhangverzeichnis	8
1 Einleitung	9
1.1 Aufbau der Arbeit und Methode	9
2 Stabsaufgaben und Stabsstellen.....	11
2.1 Begriffe.....	11
2.2 Organisatorische Eingliederung von Stabsstellen.....	12
2.3 Politische Stäbe in der öffentlichen Verwaltung.....	13
3 Leistungs- und Wirkungsmessung in der öffentlichen Verwaltung	15
3.1 Leistungs- und Wirkungsorientierung.....	15
3.2 Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung.....	16
3.3 Diskussion.....	19
4 Leistungs- und Wirkungsmessung bei Stabsaufgaben.....	21
4.1 Zugang über die Theorie.....	21
4.2 Beispiele aus der Praxis	22
4.2.1 Gemeinde Riehen, Kanton Basel-Stadt	22
4.2.2 Kanton Zürich	24
4.2.3 Kanton Aargau	24
4.2.4 Kanton Bern	24
4.2.5 Stadt Bern.....	25
4.2.6 Fazit	26
5 Fallbeispiel: Leistungs- und Wirkungsmessung am Beispiel der politischen Stabsarbeit des Amts für Sozialbeiträge Basel-Stadt.....	27
5.1 New Public Management in Basel-Stadt.....	27
5.2 Stabsarbeit im Amt für Sozialbeiträge	28
5.3 Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung am Beispiel der Stabsarbeit im ASB	30
5.4 Fazit.....	34
6 Gesamtbeurteilung.....	36

7	Literaturverzeichnis	39
8	Weitere Quellen	41
9	Persönliche Auskünfte	42
10	Anhang	43
11	Selbstständigkeitserklärung	46
12	Über die Autorin	47

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1: Stellenarten.....	12
Abbildung 2: Stab-Linien-Organisation.....	13
Abbildung 3: Der politisch-administrative Steuerungskreislauf.....	16
Abbildung 4: Wirkungsmodell der Leistung eines Amtes oder einer Dienststelle.....	17
Abbildung 5: Beispiel eines Wirkungsmodells.....	18
Abbildung 6: Wirkungsmodell bei Querschnittsleistungen.....	22
Abbildung 7: Organigramm Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt.....	29
Abbildung 8: Wirkungsmodell für die politische Stabsarbeit des ASB.....	31

Tabellen

Tabelle 1: Ziele und Indikatoren für die politische Stabsarbeit des ASB.....	34
--	----

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Stabsaufgaben im Amt für Sozialbeiträge	43
Anhang 2: Vorbereitung für das Expertengespräch „Indikatoren für Stabsarbeit“ vom	
6. September 2008	45

1 Einleitung

Ausgangspunkt für diese Arbeit ist das Bestreben des Amts für Sozialbeiträge Basel-Stadt (ASB), für alle Abteilungen Indikatoren für die Leistungsmessung einzuführen. Während für die Sozialleistungsabteilungen bereits Indikatoren entwickelt wurden, haben die Abteilungen „Existenzsicherung“ und „Recht und Projekte“, welche einen grossen Anteil an Stabsaufgaben erfüllen, diese Arbeiten bisher mit Zurückhaltung beobachtet und selber noch nicht in Angriff genommen.

Die Frage stellt sich auf 2009 nochmals neu, da auf diesen Zeitpunkt hin im ASB eine Stabsstelle entstehen soll, welche die heute auf verschiedene Abteilungen verteilten Stabsarbeiten zusammenfasst bzw. koordiniert. Die genaue Zusammensetzung der Abteilung und ihrer Aufgaben ist noch nicht definitiv festgelegt. Ein Teil der Arbeiten wird jedoch mit Sicherheit Politik vorbereitende Arbeiten beinhalten, d. h. insbesondere die Bearbeitung von politischen Geschäften sowie Strategieentwicklungen im Bereich der Sozialpolitik im Allgemeinen und der bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Besonderen.

Obwohl New Public Management (NPM) in Basel-Stadt nie eingeführt wurde (vgl. Kapitel 5.1), soll mit dieser Arbeit ein Aspekt des NPM, die betriebliche Steuerung über Wirkungs- und Leistungsindikatoren, für das ASB beleuchtet werden. Dabei interessiert vor allem die spezielle Rolle der politischen Stabsarbeit, welche sich im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung befindet. Die politische Stabsarbeit wird in der vorliegenden Arbeit einerseits von betrieblichen Stabsaufgaben (z. B. Qualitätsmanagement) und andererseits von Dienstleistungsaufgaben wie z. B. Personal- oder Rechnungswesen abgegrenzt (vgl. Kapitel 2).

Es stellt sich die Frage, wie sich Stabsarbeit in eine Organisation eingliedert und was sie für eine Funktion hat. Da die Wirkungs- und Leistungssteuerung im NPM über erbrachte Leistungen (Produkte) erfolgt, interessiert insbesondere, inwiefern sich für die Stabsarbeit Produkte im Sinne des NPM definieren lassen. Diese Arbeit möchte letztlich der Frage nachgehen, auf welche Art für politische Stabsarbeit Wirkungs- und Leistungsindikatoren entwickelt werden können und ob sich Stabsarbeit überhaupt sinnvoll messen lässt. Was sind Kriterien für gute Stabsarbeit? Lässt sich die Qualität von Stabsarbeit messen? Was sind mögliche Indikatoren? Als Fallbeispiel für die Behandlung dieser Fragen dient die politische Stabsarbeit des ASB.

1.1 Aufbau der Arbeit und Methode

In Kapitel 2 wird ausgehend von der bestehenden Literatur erörtert, was unter Stabsaufgaben und Stabsstellen zu verstehen ist und wie sich Stabsstellen organisatorisch eingliedern. Anschliessend wird erläutert, was für eine Rolle der politischen Stabsarbeit in der öffentlichen Verwaltung zukommt.

In Kapitel 3 wird die Leistungs- und Wirkungsmessung als zentrales Element des NPM präsentiert. Dabei wird Bezug genommen auf das Modell der integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung von Stefan Rieder (2003).

Kapitel 4 verbindet die in den beiden vorangehenden Kapiteln präsentierten Themen und beschreibt die Leistungs- und Wirkungsmessung bei Stabsaufgaben. Da es zu diesem Thema so gut wie keine Abhandlungen gibt, wird versucht, anhand von Leistungsaufträgen, Produktgruppenbudgets und Aufgaben- und Finanzplänen verschiedener Kantone und Gemeinden herauszufinden, wie diese ihre Stabsaufgaben benennen, ob Stabsaufgaben eigenständige Produkte bilden und ob Ziele und Indikatoren zur Leistungs- und Wirkungsmessung definiert werden.

In Kapitel 5 wird die Thematik der Leistungs- und Wirkungsmessung bei Stabsaufgaben anhand der politischen Stabsarbeit des Amt für Sozialbeiträge illustriert. Da die Stabsaufgaben im ASB nicht als Produkte definiert und auch sonst nicht erfasst und beschrieben sind, muss für die Stabsaufgaben zuerst eine Aufgabenanalyse durchgeführt werden. Denn Leistungs- und Wirkungsmessung ist erst möglich, wenn Tätigkeiten systematisch beschrieben und geordnet sind. Unter Anwendung des von Rieder (2003) erarbeiteten Handbuchs für die integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung werden für die politische Stabsarbeit des ASB ein Wirkungsmodell erstellt sowie Ziele und Indikatoren gebildet.

In einer abschliessenden Diskussion werden in Kapitel 6 alsdann die Vor- und Nachteile sowie die aufgetauchten Fragen besprochen. Ein Expertengespräch mit Stabsmitarbeitenden aus verschiedenen Bereichen lässt weitere Erfahrungen in die Arbeit einfliessen und hilft dabei, die abschliessende Diskussion breiter abzustützen (vgl. Angaben zum Expertengespräch im Anhang).

2 Stabsaufgaben und Stabsstellen

2.1 Begriffe

Unter Stabsaufgaben wird im Allgemeinen die Unterstützung der Leitung in der Planung und Koordination verstanden. Dazu gehört, laufend Informationen zu beschaffen und aufzubereiten sowie Entscheide vorzubereiten. Stabsarbeiten sind üblicherweise dadurch gekennzeichnet, dass sie entscheidungsunterstützend wirken, ohne dass die Stabsmitarbeitenden über eine eigene Entscheidungs- und Weisungsbefugnis verfügen (vgl. Bühner 2004: 67 f.). Der Begriff „Stab“ kommt aus dem militärischen Sprachgebrauch. Gemäss Ernst (1968: 336) bezeichnet er ursprünglich ein Hilfsorgan des Truppenführers. Der Stab beschafft Unterlagen für den Entschluss, setzt den Entschluss des Kommandanten in Befehle um, überwacht und koordiniert den Vollzug und erledigt Nebenaufgaben aller Art. Die Herkunft des Begriffs erklärt sich durch den Stab als Gerät, auf das man sich stützen kann (vgl. Wisbert 1951: 9).

Während Stabsaufgaben grundsätzlich von Mitarbeitenden in verschiedenen Funktionen wahrgenommen werden können, ist das Besondere an Stabsstellen, dass sie der Leitung explizit für Stabsaufgaben zur Verfügung stehen (Morstein 1968: 331). Die Stabsstelle ermöglicht konzeptionelles und strategisches Arbeiten, ohne auf Linienaufgaben Rücksicht nehmen zu müssen. Das Besondere der Stabsstelle liegt also nicht nur in deren Aufgaben, sondern auch darin, dass einzelne Personen ausschliesslich für diese Aufgaben eingesetzt werden. In der Praxis werden jedoch von Stabsmitarbeitenden oft auch betriebliche oder Führungsaufgaben wahrgenommen. Heute sind Stabsstellen aus der Wirtschaft und der Verwaltung nicht mehr wegzudenken. Die steigende Komplexität der Themen sowie die Flut von Informationen verlangen den Einsatz von Spezialistinnen und Spezialisten. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Stellen effektiv als Stäbe bezeichnet werden, sondern darauf, was für Funktionen ausgeübt werden und welcher Platz ihnen in der Organisation zukommt.

Höhn unterscheidet den „Stab der Spezialisten“ und den „Führungsstab“ (1961: 33 ff., 190 ff.). Der Stab der Spezialistinnen und Spezialisten leistet im weitesten Sinne Vorarbeiten, die die Leitung selber erbringen müsste, um Entscheidungen fällen zu können. Stäbe dienen gemäss Bühner dazu, die quantitative und qualitative Entscheidungskapazität der Leitung zu erhöhen (2004: 134). Diese Stabsaufgaben können heute aus Komplexitäts- und Zeitgründen nicht mehr von der Leitung wahrgenommen werden. Im Unterschied zum Stab der Spezialistinnen und Spezialisten überstützt der Führungsstab die Leitung bei der Festlegung und Koordination der Ziele und Wege des Unternehmens sowie bei der Führung der nächsten Ebene.

Auch wenn die Entscheidvorbereitung und die fehlende Weisungsbefugnis als Hauptcharakteristika von Stabsaufgaben gelten, darf nicht vernachlässigt werden, dass Stabsmitarbeitende auch ohne Weisungskompetenz wesentlichen Einfluss auf die Entscheidungen nehmen. Stäbe nehmen die Entscheidung durch entsprechende Alternativensuche und -bewertungen vorweg und haben somit aufgrund ihres Fachwissens faktisch Entscheidungsmacht, ohne dass ihnen

formal dieses Recht zusteht (vgl. Bühner 2004: 68 und 139). Daraus resultiert ein Konfliktpotenzial zwischen Stäben und Linieninstanzen (vgl. Osterloh/Frost 2004: 12)

2.2 Organisatorische Eingliederung von Stabsstellen

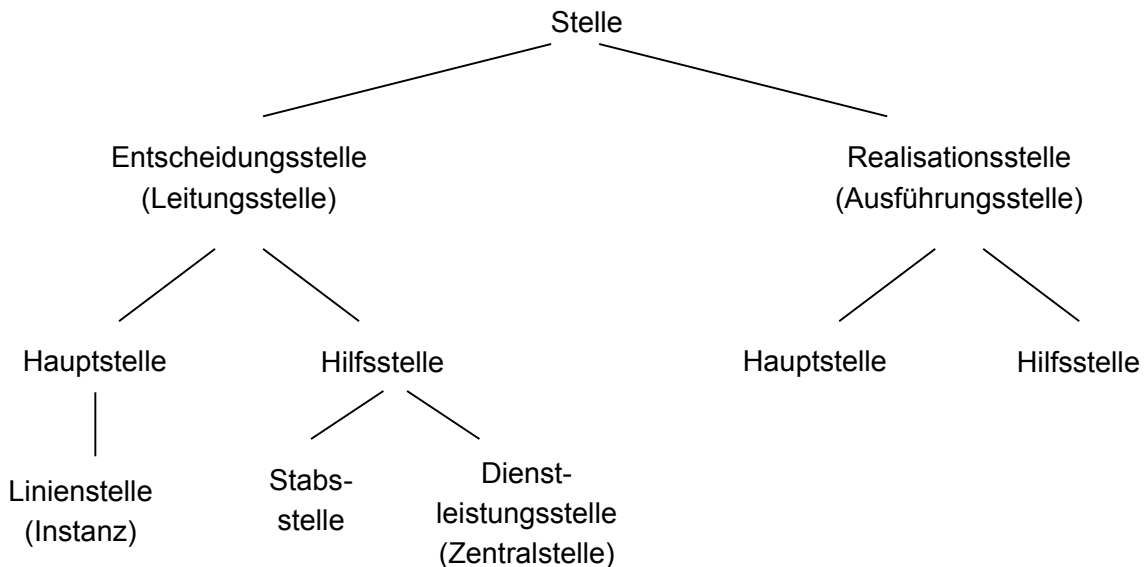


Abbildung 1: Stellenarten (vgl. Bühner 2004: 64)

Die Organisationsliteratur unterscheidet verschiedene Stellenarten. Nach Bühner (2004: 63 ff.) werden Entscheidungs- und Realisationsstellen unterschieden. Wie der Name bereits sagt, treffen Erstere Entscheidungen zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten, die dann von den Realisationsstellen ausgeführt werden. Beide können in ihrer Tätigkeit von Hilfsstellen unterstützt werden. Die Hilfsstellen der Entscheidung sind dabei entscheidungsunterstützend tätig. Während die Dienstleistungsstellen in eigenständiger Weise Linienaufgaben wahrnehmen (fachliche Weisungsbefugnis gegenüber Linienstellen), haben Stabsstellen keine fachliche Weisungsbefugnis. Beispiele für Dienstleistungsstellen sind Stellen für Personal, Rechnungswesen oder IT.

Eine mögliche Organisationsform in Betrieben und Institutionen ist die Stab-Linien-Organisation. Diese entsteht, wenn Stäbe an Instanzen angegliedert werden. Die Stab-Linien-Organisation ist durch eine permanente Ergänzung des Einliniensystems mit Leitungshilfsstellen charakterisiert (vgl. Osterloh/Frost 2004: 12).

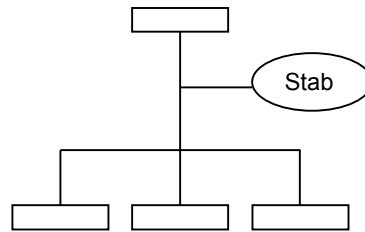


Abbildung 2: Stab-Linien-Organisation

Stab-Linien-Organisationen sind für eine Vielfalt von Organisationen typisch. Dabei gibt es unterschiedliche organisatorische Gestaltungsformen. Eine einfache Form ist die Zuordnung eines Stabs als Hilfsstelle an die Unternehmensführung. Neben einer zentralen Stabsstelle gibt es auch die Stab-Linien-Organisation mit Stäben auf unterschiedlichen Hierarchieebenen. Bei der Unterstellung der dezentralen Stäbe kann zwischen fachlicher und disziplinarischer Unterstellung unterschieden werden. Diese Unterstellungen können entweder gegenüber dem Zentralstab oder gegenüber den Instanzen erfolgen (vgl. Bühner 2004: 134 ff.).

Im Unterschied zur oben vorgenommenen Unterscheidung verschiedener Stellenarten, wird beim Konzept der Stab-Linien-Organisation nur von Linien- und Stabsstellen ausgegangen. Der Stabsbegriff ist somit auch inhaltlich weitergefasst und bekommt seine spezifische Färbung lediglich als reiner Gegenbegriff zur Linienstelle (vgl. Altfelder 1965: 74 ff.).

2.3 Politische Stäbe in der öffentlichen Verwaltung

Klassische Stabsstellen in der öffentlichen Verwaltung sind die Departementssekretariate (auch Direktions- oder Generalsekretariate genannt) sowie die Staatskanzleien und Parlamentsdienste. Sie sind für den reibungslosen Ablauf der politischen Geschäfte zwischen Verwaltung, Regierung und Parlament zuständig. Neben den organisatorischen Stabsaufgaben gibt es auch die fachliche Politikvorbereitung. Diese ist entweder in den Departementssekretariaten oder in den fachverantwortlichen Dienststellen angesiedelt. Gemeinsam ist diesen Stellen, dass sie sich an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung befinden. Sie sind zwar administrativ in der Verwaltung verankert, ihre Arbeit besteht jedoch in der Vorbereitung der politischen Geschäfte. Dadurch können die Stabsmitarbeitenden als Fachleute einen nicht unerheblichen Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen (vgl. Kapitel 2.1). Die Stabsarbeit unterscheidet sich somit von der reinen Verwaltungstätigkeit. Die Rolle der Verwaltung ist im Grunde rein ausführend, sie hat politische Entscheide umzusetzen. Politische Stäbe unterstützen mit ihren Aufgaben u. a. die Regierung in ihrer Übersetzungsrolle zwischen politischer Rationalität und der vermehrt ökonomischen Rationalität im Verwaltungsbereich (vgl. Thom/Ritz 2007: 29 ff.).

Im Wissen, dass von Stabsstellen oft noch andere Aufgaben wahrgenommen werden, konzentriert sich die vorliegende Arbeit bewusst auf die politische Stabsarbeit mit ihrer spezifischen Rolle an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung.

In Kapitel 5 wird die politische Stabsarbeit anhand der Stabsarbeit des Amts für Sozialbeiträge Basel-Stadt beispielhaft erläutert. Dabei handelt es sich um die oben erwähnte fachliche Politikvorbereitung, die in diesem Fall in einer Dienststelle angesiedelt ist.

3 Leistungs- und Wirkungsmessung in der öffentlichen Verwaltung

Bevor auf die Leistungs- und Wirkungsmessung bei Stabsaufgaben eingegangen wird, soll das Konzept der Leistungs- und Wirkungsmessung in der öffentlichen Verwaltung präsentiert werden.

Die Leistungs- und Wirkungsorientierung ist ein zentrales Element des New Public Managements (NPM). NPM ist ein Sammelbegriff für seit den 90er-Jahren laufende Reformprogramme zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (vgl. Höhener 2006: 12). Das Ziel ist die Verbesserung der Führung sowie des Leistungsprozesses. Dies versucht das NPM durch den Einbezug unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Elemente zu erreichen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 66 f.). Zentrale Elemente sind dabei nebst der Leistungs- und Wirkungsorientierung die Kundenorientierung, die Qualitätsorientierung sowie die Wettbewerbsorientierung. Auslöser für NPM waren insbesondere die knapper werdenden öffentlichen Finanzen sowie das damit verbundene Bedürfnis, die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu verbessern.

In der Schweiz hat etwa die Hälfte der Schweizer Kantone NPM vollumfänglich eingeführt. Weitere Kantone haben Pilotprojekte umgesetzt oder Projekte in Planung. Auch auf Bundesebene ist mit den FLAG-Ämtern (FLAG = Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) sowie Ausgliederungen und Auslagerungen ein Wandel erkennbar. Auf Gemeindeebene scheinen NPM-Projekte jedoch eher auf Widerstand zu stossen. Heute haben nur fünf Prozent der Gemeinden NPM vollumfänglich eingeführt. Aber auch die anderen Gemeinden und Kantone sind nicht von NPM „verschont“ geblieben und haben einzelne Ansätze eingeführt (vgl. Ritz 2007: 158 f. und Höhener 2006: 12).

3.1 Leistungs- und Wirkungsorientierung

Wie oben erwähnt, ist die Leistungs- und Wirkungsorientierung eines der zentralen Elemente des NPM. Für Ösze liegt der wahrscheinlich grösste Gewinn des NPM in der gründlichen Auseinandersetzung mit den zu erreichenden Zielen (2000: 66). Während die traditionelle öffentliche Verwaltung über Inputgrössen wie finanzielle Mittel und Personal gesteuert wird, findet mit NPM eine Verschiebung zur Ergebnisorientierung statt. Nicht mehr die zur Verfügung stehenden Produktionsmittel, sondern die erbrachten Leistungen (Produkte) und die durch die Leistungen erreichten Wirkungen sollen das Verwaltungshandeln steuern (vgl. Schedler/Proeller 2006: 71 f.).

Nachfolgende Skizze illustriert den politisch-administrativen Steuerungskreislauf und zeigt die Zusammenhänge von politischem Planungsprozess bis zu den Auswirkungen des administrativen Leistungsprozesses.

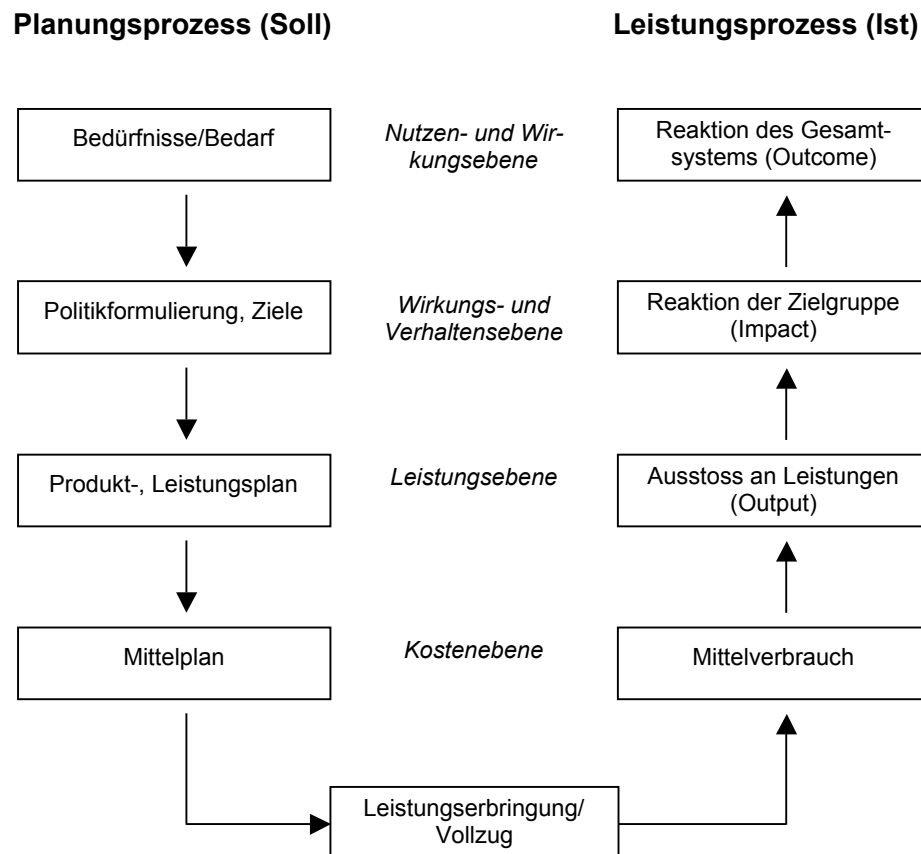


Abbildung 3: Der politisch-administrative Steuerungskreislauf (vgl. Thom/Ritz 2007: 50)

Im Planungsprozess werden auf den verschiedenen Ebenen Ziele definiert. Auf der obersten Ebene stehen die Bedürfnisse der Bevölkerung, welche vom Parlament aufgenommen und in politische Vorgaben umgewandelt werden. Auf der folgenden Ebene werden diese Vorgaben durch die Regierung konkretisiert, etwa im Rahmen eines politischen Programms. Auf der Leistungsebene wird das Programm durch die Formulierung konkreter Massnahmen präzisiert, und auf der Kostenebene werden die zur Erstellung der Leistungen notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt.

Im Leistungsprozess stehen die Leistungserbringung durch die Verwaltung sowie die dadurch ausgelösten Wirkungen. Bei den Wirkungen werden die direkten Auswirkungen auf die Zielgruppe (Impact) sowie die Wirkungen auf das Gesamtsystem (Outcome) unterschieden (vgl. Rieder 2005: 150 und Thom/Ritz 2007: 50 f.).

3.2 Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung

Um das systematische Wirkungsdenken in den Verwaltungsalltag zu integrieren, braucht es eine Operationalisierung des oben dargestellten Konzepts. „Integriert“ bedeutet hier, dass das

Konzept in bestehende Prozesse der Verwaltung eingebunden und zu einem festen Bestandteil der Unternehmensführung werden soll. Rieder (2003: 11 ff.) hat im Auftrag der eidgenössischen Finanzverwaltung ein Handbuch zum schrittweisen Aufbau einer Leistungs- und Wirkungsmessung erstellt. Die fünf empfohlen Arbeitsschritte der „integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung“ werden hier summarisch wiedergegeben (vgl. auch Thom/Ritz 2007: 252 f). In Kapitel 5 werden diese wieder aufgegriffen und anhand des Fallbeispiels der Stabsarbeit des Amts für Sozialbeiträge Basel-Stadt durchgespielt.

1. Produkte (Leistungen) definieren

Um eine Leistungs- und Wirkungsmessung durchzuführen, müssen die Tätigkeiten der Verwaltung systematisch beschrieben und geordnet sein. Im Rahmen des NPM erfolgt dies, indem Produkte und Produktgruppen definiert werden. NPM ist jedoch gemäss Rieder keine Voraussetzung für die Leistungs- und Wirkungsmessung.

NPM zufolge ist ein Produkt eine Leistung, welche die Verwaltung erbringt und welche sich an eine bestimmte Zielgruppe richtet. Davon zu unterscheiden sind interne Dienstleistungen, welche die Dienststelle nicht verlassen. Dies bedeutet, dass sich jede Verwaltungseinheit bewusster auf ihren tatsächlichen Ausstoss konzentriert, d.h. auf jene Leistungseinheiten, die ihren eigenen Bereich verlassen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 141). Im Gegensatz zu den Produkten, die der kurzfristigen betrieblichen Planung innerhalb der Verwaltung dienen, bezweckt die Zusammenfassung von Produkten zu einer Produktgruppe die Steuerung durch die Politik.

In Kapitel 4 wird aufgezeigt, dass Stabsaufgaben in der Theorie meist als interne Leistungen definiert werden. Beispiele aus verschiedenen Kantonen und Gemeinden zeigen jedoch, dass eine Produktdefinition von Stabsaufgaben in der Praxis sehr wohl vorgenommen wird.

2. Wirkungsmodell skizzieren

Das Wirkungsmodell ist ein Konstrukt zur Identifikation von Leistungen und Wirkungen des staatlichen Handelns. Wir finden darin den oben aufgezeigten Zusammenhang zwischen Output, Impact und Outcome wieder. In seiner allgemeinen Form präsentiert sich das Wirkungsmodell wie folgt:

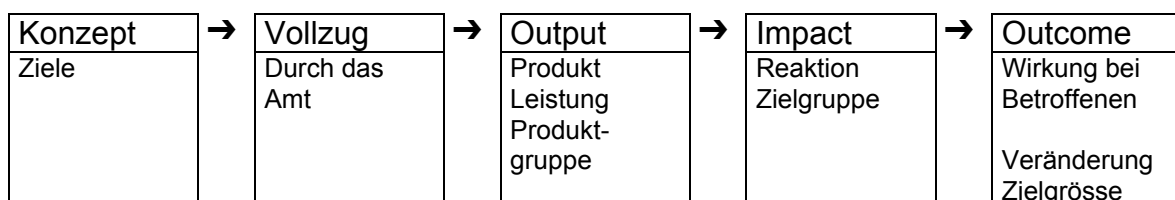


Abbildung 4: Wirkungsmodell der Leistung eines Amtes oder einer Dienststelle (vgl. Rieder 2003: 5)

Das Konzept beschreibt die erwartete Wirkungsweise des staatlichen Handelns. Es entspricht den staatlichen Programmen und ist oft in einem Gesetz oder in einem Strategiepapier festgehalten. Mit dem Vollzug wird das Zusammenspiel der verantwortlichen Akteure bei der Umsetzung des Konzepts bezeichnet. Im klassischen Modell sind dabei die Verwaltungsstellen betroffen, jedoch können staatlichen Aufgaben auch von oder in Zusammenarbeit mit Privaten durchgeführt werden. Weiter beschreibt das Wirkungsmodell die von einer Verwaltungsstelle erbrachte Leistung (Output), die Wirkung des Outputs bei der Zielgruppe (Impact) sowie die Auswirkungen, welche die von der Verwaltungsstelle erbrachten Leistungen bei den verschiedenen Betroffenen bzw. im übergeordneten gesellschaftlichen Kontext haben (Outcome) (vgl. auch Hirsbrunner 2001: 2).

Gemäss Rieder ist nicht alleine die Definition der Elemente des Wirkungsmodells entscheidend. Wichtig ist das logische Ineinandergreifen von gesellschaftlichen Zielsetzungen (enthalten im Konzept), Handlungen der Verwaltungsstellen (Vollzug), der erbrachten Leistungen (Output), der Reaktion der Zielgruppen (Impact) und den Wirkungen bei den Betroffenen (Outcome).

Die Erarbeitung eines Wirkungsmodells führt zur Reflexion über die Zusammenhänge und zwingt die Beteiligten, implizite Annahmen explizit zu machen. Für die Leistungs- und Wirkungsmessung ist insbesondere der Zusammenhang zwischen Output, Impact und Outcome zentral.

Abbildung 5 zeigt ein einfaches Beispiel für ein Wirkungsmodell anhand der Einführung von Tempo-30-Zonen in Quartieren.

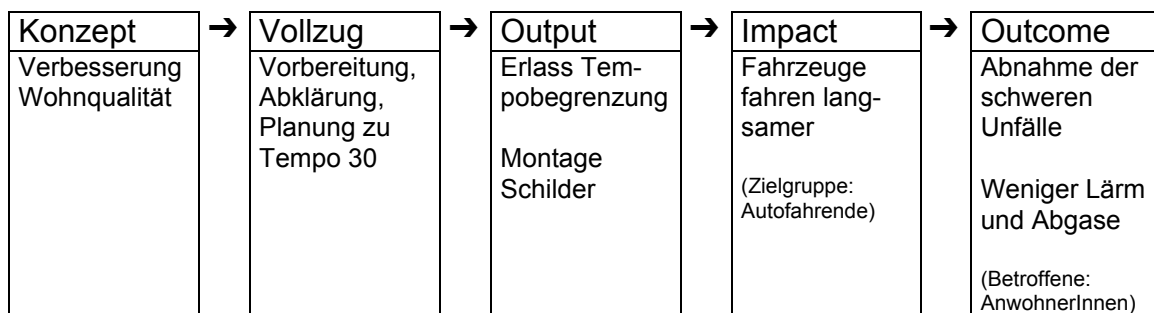


Abbildung 5: Beispiel eines Wirkungsmodells (vgl. Rieder 2003: 9)

Kapitel 5 zeigt, dass dieses Wirkungsmodell für die Stabsarbeit nicht einfach übernommen werden kann, sondern einer Anpassung bedarf. Insbesondere die Definition des Outcomes bereitet Schwierigkeiten, da die Stabsarbeit nicht direkte Auswirkungen auf der gesellschaftlichen Ebene hat, sondern nur indirekt durch die Mitarbeit bei der Politikvorbereitung gesellschaftliche Wirkung entfaltet.

3. Ziele definieren

In einem weiteren Schritt werden Ziele für die Leistungs- und Wirkungsebenen (Output, Impact und Outcome) definiert. Dabei werden die allgemeinen Ziele so konkretisiert, dass sie möglichst konkret gemessen werden und auch kurzfristig handlungsleitend sein können.

4. Indikatoren zur Messung der Ziele suchen

Sind die Ziele definiert, werden in einem nächsten Schritt Indikatoren festgelegt. Ein Indikator zeigt auf, was in Betracht gezogen wird, um die Erreichung der definierten Ziele zu überprüfen. Er gibt Hinweise auf die Zielerreichung (vgl. Bichsel 2008:14). Indikatoren stellen die Verknüpfung von Zielformulierung und realisierten Ergebnissen dar. Gemäss Rieder gilt es dabei drei Punkte zu beachten: Erstens können zur Messung sowohl quantitative als auch qualitative Indikatoren verwendet werden, wobei sich eine Kombination empfiehlt. Zweitens müssen Ziele und Indikatoren auf derselben Ebene ansetzen, und drittens muss pro Ziel mindestens ein Indikator definiert werden. Auf der Output-Ebene sind die Indikatoren in der Regel direkt aus den Zielen abzuleiten. Obwohl die Output-Daten oft einfacher Natur sind, ist ihre Erfassung von zentraler Bedeutung, da ohne sie eine Beurteilung von Impact und Outcome nicht möglich ist.

5. Indikatorenwerte messen

Bei der Definition der Indikatoren ist nebst der Aussagekraft der Daten auch der Erhebungsaufwand zu beachten. Bei der Messung von Indikatoren gilt es zu definieren, wer misst, was und wie gemessen werden soll, wie häufig gemessen wird und was für Kosten die Messung verursacht. Es kann vorkommen, dass ein unter 4. definierter Indikator zwar inhaltlich gut passen würde, jedoch aufgrund der Kosten oder methodischer Probleme auf eine Erhebung verzichtet werden muss.

3.3 Diskussion

Ziele und Indikatoren bilden zentrale Elemente der Leistungs- und Wirkungsorientierung. Die grosse Schwierigkeit der Wirkungsorientierung liegt im Nachweis gültiger Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Zudem sind Wirkungen oft erst langfristig erkennbar, was ihre Messung und Erfassung erschwert (vgl. Schedler/Proeller 2006: 72 f.). In der Praxis ist die Konsistenz von Wirkungsmodellen keineswegs gegeben (vgl. Rieder 2003: 8 und 27). Beispiele dafür sind zu lax kontrollierte Parkverbotsregeln, die Überschätzung der Wirkung oder zu wenig Mittel zur Erreichung des gewünschten Outcomes. Auch lassen sich die Wirkungen staatlicher Aktivitäten nicht überall präzise isolieren. Insbesondere die Outcomes können von anderen Effekten überlagert, verzerrt oder verschleiert werden, oder es können unerwartete Wirkungen auftreten. Gemäss Rieder soll auch bei komplexen und vielfältigen Leistungen nicht auf die Darstellung eines Wirkungsmodells verzichtet werden, selbst wenn die Outcome-Messung schwierig ist. Die Wirkung dient letztlich der politischen Legitimierung der Massnahmen.

Rieder betont die Wichtigkeit, Ziele und Indikatoren auf der gleichen Ebene anzusetzen (2003: 20). Andere Autoren anerkennen zwar, dass die Festlegung der Ziele und Indikatoren auf gleicher Ebene optimal sei, sehen jedoch bei Fällen, in denen sich die direkte Outcome-Messung sehr schwierig gestaltet, auch die Möglichkeit, plausible Indikatoren auf einer tieferen Ebene festzulegen (vgl. Thom/Ritz 2007: 254; Ritz 2007: 162 f. und Ladner u. a. 2007: 173 ff.). Sowohl Ritz als auch Ladner u. a. zeigen dabei am Beispiel der „Neuen Stadtverwaltung Bern“, dass die Indikatoren mehrheitlich auf der Output-Ebene gewählt wurden und nur ganz wenige Indikatoren auf der Outcome-Ebene vorzufinden sind. Ob dabei bewusst ein plausibler Indikator auf tieferer Ebene gewählt wurde, bleibt offen. Dabei wird die Frage aufgeworfen, ob die so erhobenen Daten letztlich zur gewünschten verbesserten strategischen Steuerung führen.

Auch Rieder (2005: 151) stellt fest, dass die theoretische Vorgabe des NPM in der Praxis nur teilweise eingelöst ist. Er sieht dafür im Wesentlichen drei Gründe:

- „Technische Gründe: Die Formulierung von Zielen und Indikatoren ist oftmals schwierig und führt entweder zu einer unzulänglichen Ausgestaltung von Zielen und Indikatoren oder aber zu einem Verzicht auf die Formulierung derselben.
- Politische Gründe: Ämter, Departemente und Regierungen verzichten aus taktischen Erwägungen auf die Fixierung von Zielen und Indikatoren, weil sie die Transparenz scheuen und keine Angriffsfläche für Kritik bieten wollen.
- Kostenüberlegungen: Die Überprüfung von Zielen wird als zu teuer erachtet und daher nicht durchgeführt.“

Ergänzend kann die Feststellung von Brüggemeier (1991: 45) zitiert werden, dass „vage und nicht operational formulierte Ziele im politisch-administrativen Prozess auch eine politische Funktion erfüllen. Sie erleichtern die Integration einer Vielzahl konfligierender Interessen und reduzieren überdies das Risiko eines Scheiterns.“

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Bezeichnung der Indikatoren als „Achillesferse“ im NPM seine Berechtigung hat. Es besteht die Gefahr, dass mit falschen, zu vielen oder zu wenigen Indikatoren die gewünschte Wirkungssteuerung nicht umgesetzt wird. Die Bildung von Indikatoren ist letztlich kein Ziel in sich. Zentral ist die Frage, was mit den Indikatoren geschieht, mit anderen Worten, ob die Resultate der Leitungs- und Wirkungsmessung wirklich zur Steuerung verwendet werden.

4 Leistungs- und Wirkungsmessung bei Stabsaufgaben

4.1 Zugang über die Theorie

Die vorhandene Literatur zu Leistungs- und Wirkungsmessung äussert sich (fast) nicht zu Stabsaufgaben. Einen indirekten Zugang findet sich über die New Public Management-Literatur beim Thema der Produktdefinition. Leistungs- und Wirkungsmessung wird für vordefinierte Produkte bzw. Produktgruppen vorgenommen. Sowohl Schedler/Proeller (2006: 141 ff.) als auch Thom/Ritz (2007: 250 f.) definieren in diesem Zusammenhang ein Produkt als eine Leistungseinheit, welche die Dienststelle verlässt. Davon unterschieden werden interne Leistungen innerhalb der Dienststelle. Bei Stabsaufgaben handelt es sich oft um interne Aufgaben. Sie gelten somit nicht als Produkt und werden in der Theorie bei der Frage der Leistungs- und Wirkungsmessung ausgeklammert.

Eine Ausnahme bildet die in Kapitel 3 dargestellte Anleitung zur integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung von Rieder (2003: 11 ff. und 42). Auch er definiert ein Produkt als Leistung, die das Amt verlässt. Gleichzeitig geht er jedoch auf Grenzfälle der Produktdefinition ein. Grenzfälle können sein:

- interne Vorleistungen (z. B. Statistiken), welche auch an Dritte ausserhalb des Amtes abgeliefert werden
- Dienstleistungen, welche primär für andere Amtsstellen erstellt werden
- Dienstleistungen für die Regierung und das Parlament.

Die für diese Arbeit interessierende politische Stabsarbeit kann als Dienstleistung für Regierung und Parlament bezeichnet werden und ist somit ein Grenzfall der Produktdefinition. Rieder definiert drei Faustregeln, die beim Entscheid, ob die Grenzfälle bei der Leistungs- und Wirkungsmessung berücksichtigt werden sollen, helfen können. Der Entscheid muss letztlich in jedem Fall neu gefällt werden.

Faustregel 1: Bedeutung der Leistung

Verwaltungsinterne Leistungen (Querschnittsleistungen) sollen nur dann auf ihre Wirkung hin überprüft werden, wenn sie im Vergleich zu den anderen Produkten quantitativ eine gewisse Bedeutung haben oder einen wesentlichen Teil der Ressourcen eines Amtes absorbieren.

Faustregel 2: Outcome-Ziele weglassen

Wenn die Querschnittsleistungen als Basis für die Leistungs- und Wirkungsmessung verwendet werden, sollen nur Output- und Impact-Ziele erfasst werden. Die Outcome-Ziele lassen sich kaum messen und sollen deshalb weggelassen werden. Querschnittsleistungen sind „Vorprodukte“ staatlicher Leistungen. Sie werden innerhalb der Verwaltung erbracht und sollen deren Leistungsfähigkeit sicherstellen bzw. steigen. Der Outcome soll bei der anderen

Dienststelle, für welche die verwaltungsinterne Leistung erbracht wurde, gemessen werden. Das Wirkungsmodell kann für die Querschnittsleistungen wie folgt angepasst werden:

Leistungen der Querschnittsämtler

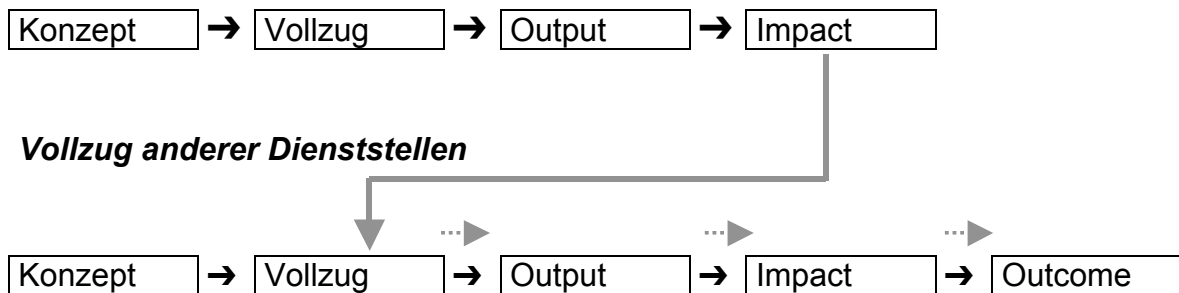


Abbildung 6: Wirkungsmodell bei Querschnittsleistungen (vgl. Rieder 2003: 42)

Faustregel 3: Zurückhaltung bei Leistungen ans Parlament

Für die Leistungen von Verwaltungen an das Parlament (Beantwortung von Anfragen, Bereitstellung von Informationen, Studien und Abklärungen) wird zu grosser Zurückhaltung geraten. Als Grund dafür wird angegeben, dass die Adressatinnen und Adressaten der Ergebnisse der Leistungs- und Wirkungsmessung gleichzeitig die Nutzniesser der Leistungen sind. Dies kann in der Praxis zu seltsamen Konstellationen führen.

4.2 Beispiele aus der Praxis

Nachdem die Theorie wenig hergibt zur Frage, ob für Stabsarbeit eine Leistungs- und Wirkungsmessung vorgenommen werden soll, soll anhand einiger ausgewählter Beispiele Einblick in mögliche Arten der Behandlung von Stabsarbeit gegeben werden. Grundlage bilden Leistungsaufträge, Produktgruppenbudgets und Aufgaben- und Finanzpläne verschiedener Kantone und Gemeinden. Diesen sind die Strukturierung der staatlichen Leistungen in Produkte bzw. Produktgruppen sowie allfällig definierte Leistungs- und Wirkungsziele zu entnehmen. Bei der Sichtung der umfangreichen Unterlagen wurde insbesondere auf die Stellung der Departementssekretariate geachtet. Ziel ist keine umfassende Analyse – dies ist im Rahmen dieser Projektarbeit nicht möglich –, sondern eine beispielhafte Illustration von Umsetzungsmöglichkeiten, die als Orientierungshilfe für die anschliessende Fallstudie dienen kann.

4.2.1 Gemeinde Riehen, Kanton Basel-Stadt

Seit dem Jahr 2004 ist in Riehen das Reformprojekt PRIMA (Public Riehen Management) umgesetzt, und die Gemeinde arbeitet mit vollständig erneuerten Strukturen. Die Basis bilden zehn Politikbereiche (Produktgruppen) mit je einem Leistungsauftrag mit Globalbudget.

In der Produktgruppe 1 „Volksabstimmungen und Behördendienste“ (Gemeinde Riehen: 2005) befinden sich die Produkte „Einwohnerrat“ und „Gemeinderat“, welche die administrativen und fachspezifischen Dienste der Verwaltung für Regierung und Parlament beschreiben. Eine der Leitlinien der Produktgruppe lautet: „Einwohnerrat und Gemeinderat können im Milizsystem bzw. im Nebenamt ihrer Aufgabe der politischen Steuerung mit Unterstützung durch die Verwaltung gerecht werden.“ Die gleiche Grundidee findet sich auch in den programmatischen Zielen der Produktgruppe wieder, in denen u. a. die konstruktive und ebenenübergreifende Zusammenarbeit von Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung hervorgehoben wird.

Für die Produktgruppe werden Wirkungsziele und für die Produkte Leistungsziele definiert. Zwei Wirkungsziele stehen mit den hier relevanten Produkten in direktem Zusammenhang. Sie lauten:

- „Die Bevölkerung sieht ihre Interessen durch Einwohnerrat und Gemeinderat gut vertreten“ (Indikator: Antworten in Meinungsumfrage).
- „Behördliche Entscheidungen bieten keinen Anlass für berechtigte Interventionen der kantonalen Rechtsaufsicht oder der Justiz“ (Indikator: berechtigte Interventionen / Urteile gegen die Gemeinde).

Die Leistungsziele für die Produkte „Einwohnerrat“ und „Gemeinderat“ beziehen sich auf die Geschäftsplanung, die Vorbereitung der Sitzungs- und Entscheidungsgrundlagen für Räte und Kommissionen, auf das zur Verfügung Stehen des Verwaltungspersonals für Auskünfte und Dienstleistungen sowie auf die Sitzungsprotokolle. Gemessen werden die Zufriedenheit der Mitglieder des Einwohnerrats und des Gemeinderats (Umfrage sowie Anzahl Reklamationen) sowie verwaltungsintern die Einhaltung von Terminen bei parlamentarischen Vorstössen.

Gemäss Aussagen den Gemeindeverwalters von Riehen, Andreas Schuppli (2008), wurde sehr bewusst entschieden, für Einwohner- und Gemeinderat je ein Produkt zu definieren. Es handle sich um Aufgaben von grosser Bedeutung, und es sei wichtig zu wissen, welche Kosten diese Tätigkeiten verursachen. So werden – nebst den Entschädigungen bzw. Sitzungsgeldern und Nebenkosten der Behördenmitglieder – alle Arbeiten, die Verwaltungsmitarbeitende direkt für den Einwohner- oder Gemeinderat erbringen, auf diese Produkte verbucht. Das kann z. B. das Erstellen eines Berichts an den Gemeinderat oder eine Interpellationsantwort zuhanden des Parlaments sein. Alle Mitarbeitenden erfassen ihre Arbeitszeit auf die verschiedenen Produkte. Der Zeitaufwand in Kombination mit dem entsprechenden Lohn wird auf das Produkt verrechnet. Was an nicht verbuchter Arbeit übrig bleibt (z. B. Querschnittsaufgaben wie Controlling), wird auf alle Produktgruppen umgelegt.

Dieses detaillierte Vorgehen unterscheidet sich von der Verrechnung der Leistungen in anderen, vor allem grösseren Gemeinwesen. Dort können, wenn überhaupt, nur die Leistungen der Stabsmitarbeitenden auf die entsprechenden Produkte gebucht werden und nicht die Stabsarbeiten aller Mitarbeitenden aus der Verwaltung.

4.2.2 Kanton Zürich

Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan KEF des Kantons Zürich 2008 – 2011 (2007) werden die Aufgaben der Generalsekretariate mit zwei Ausnahmen je als eigene Leistungsgruppe aufgeführt. Eine Ausnahme bildet die Bildungsdirektion, in welcher die Leistungsgruppe „Bildungsverwaltung“ nebst dem Generalsekretariat auch noch die verschiedenen Ämter der Bildungsdirektion umfasst. Das Gleiche ist bei der Gesundheitsdirektion der Fall, in welcher das Generalsekretariat zusammen mit weiteren Funktionen in der Leistungsgruppe „Steuerung Gesundheitsversorgung“ zusammengefasst ist.

Die entsprechenden Indikatoren sind in die drei Kategorien „Wirkungen“, „Leistungen“ und „Wirtschaftlichkeit“ aufgeteilt.

Da die Generalsekretariate nebst der Führungsunterstützung noch weitere direktionsspezifische Aufgaben erfüllen, sind auch die Indikatoren nicht identisch. Doch mehrheitlich handelt es sich betreffend Führungsunterstützung bei den Wirkungen um Erhebungen zur Zufriedenheit der Vorsteherin/des Vorstehers und der Dienststellen. Bei den Leistungen stehen die Termingerechtigkeit sowie die Anzahl erledigter Fälle/Geschäfte oder die aufgewendeten Arbeitsstunden im Zentrum. Die Wirtschaftlichkeit wird nicht in allen Direktionen erhoben. Die Indikatoren beziehen sich z. B. auf durchschnittliche Erledigungszeiten (z. B. von Rekursen).

Speziell aufgefallen ist, dass in der Leistungsgruppe des Amts für Wirtschaft und Arbeit „Amtsleitung, Stab und Dienste“ eine eigene Untergruppe bilden und dafür die Finanzzahlen ausgewiesen werden. Es wurden jedoch keine Indikatoren gebildet.

4.2.3 Kanton Aargau

Im Aargauer Aufgaben- und Finanzplan 2009 – 2012 (2008) bilden die Zentralen Dienstleistungen der Departemente (Generalsekretariate) je eine Produktgruppe. Für die politische Steuerung werden sie zusammen mit den Finanzen des Regierungsrats und kantonalen Projekten im Aufgabenbereich „Zentrale Dienstleistungen / kant. Projekte“ zusammengefasst. Zu den Aufgabenbereichen werden Umfeld-, Leistungs- und Finanzkennzahlen erfasst. Die Umfeldkennzahlen betreffen die vom Grossen Rat oder den Departementen eingereichten Vorstösse und Geschäfte sowie eingegangene Beschwerden. Die Leistungskennzahlen betreffen die Anzahl an den Grossen Rat verabschiedeter parlamentarischer Vorstösse, die Anzahl Botschaften an den Grossen Rat sowie die Anzahl weitergezogener Beschwerdeentscheide (Rechtsdienst). Dazu kommen der Gesamtaufwand für die Bearbeitung der parlamentarischen Vorstösse in CHF sowie der Anteil gutgeheissener Beschwerdeentscheide. Als Finanzkennzahlen werden die durchschnittlichen Kosten für die Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses ausgewiesen.

4.2.4 Kanton Bern

Im Voranschlag 2008 und Aufgaben-/Finanzplan 2009 – 2011 des Kantons Bern (2007) führt jede Direktion eine Produktgruppe „Führungsunterstützung“ (teilweise noch ergänzt um di-

reaktionsspezifische Aufgaben) für die Aufgaben der Generalsekretariate (GS). Mit Ausnahme der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) werden für diese Produktgruppen keine Wirkungsziele definiert. Die BVE definiert folgendes Wirkungsziel: „Die Leistungsempfänger sind in der Lage, aufgrund der vom GS erbrachten Dienstleistungen, Koordinationstätigkeiten und Informationen zeit- und sachgerecht zu entscheiden bzw. zu handeln.“ Gemessen wird die Wirkung durch die Einschätzung auf einer Viererskala durch Direktionsvorsteher/in und Amtsvorsteher/innen.

Leistungsziele werden für alle Produktgruppen „Führungsunterstützung“ definiert. Es handelt sich vorwiegend um Ziele wie „qualitativ hoch stehende und termingerechte Abwicklung aller Geschäfte des Generalsekretariats“, die durch die Zufriedenheit des Direktionsvorstehers/der Direktionsvorsteherin gemessen werden.

Speziell zu vermerken ist ein Leistungsziel der Erziehungsdirektion (ERZ):

„Die Entscheidungsträger der ERZ erhalten für anstehende Führungsentscheide Kenntnis des aktuellen Forschungsstandes und der in anderen Kantonen und Ländern realisierten Konzepte.“ Es ist das einzige Ziel, das nebst der Koordination der Geschäfte und der Erstellung von Berichten auch den inhaltlichen Wissenstransfer betont.

4.2.5 Stadt Bern

Die Stadt Bern unterscheidet in ihrem Produktgruppenbudget 2009 (Stadt Bern: 2008) „normale“ Produktgruppen und Produktgruppen „light“. Im Unterschied zu den normalen Produktgruppen hat die Legislative für die Light-Produktgruppen keine Steuerungsvorgaben definiert. Die Aufgaben der einzelnen Direktionsstabsdienste sind jeweils in einer Produktgruppe „Leistungen für Politik und Verwaltungsführung“ zusammengefasst. Es handelt sich in allen Direktionen um eine Light-Produktgruppe ohne Steuerungsvorgaben. Die Ziele lauten einheitlich: „Durch eine optimale Steuerung des Direktionsgeschäftsverkehrs liegen Vorlagen und Stellungnahmen der Direktion zeitgerecht, politisch und sachlich überzeugend dargestellt sowie verständlich verfasst vor. In Zusammenarbeit mit den Dienststellen wird sichergestellt, dass bei gesamtstädtischen Fragen konstruktiv und lösungsorientiert mitgearbeitet wird.“ Die entsprechenden Kennzahlen betreffen die Anzahl beantworteter parlamentarischer Vorstösse sowie die fristgerecht beim Gemeinderat eingereichten parlamentarischen Vorstösse und Aufträge.

Gemäss Auskunft von Hans Arni (2008), Finanzverwaltung der Stadt Bern, gab es ursprünglich auch in einigen Ämtern Produktgruppen „Leistungen für Politik und Verwaltungsführung“, da einzelne Bereiche regelmässig Anfragen aus dem Gemeinde- oder Stadtrat zu beantworten hatten und diese Leistungen nicht auf die anderen Aufgaben umlegen wollten. Inzwischen wurde aus Gründen der Einheitlichkeit in allen Ämtern mit Ausnahme des Personalamts auf diese Produktgruppe verzichtet.

4.2.6 Fazit

Diese Übersicht macht deutlich, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in verschiedenen Kantonen und Gemeinden sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Dies zeigt sich sowohl in der Struktur als auch in der Nomenklatur. Am Beispiel der Departementssekretariate wird sichtbar, dass die klassische Stabsarbeit ganz unterschiedlich behandelt werden kann. Der Hauptunterschied zeigt sich in der Eingliederung in die Produktgruppenstruktur. Während im Kanton Aargau die Produktgruppen der Departementssekretariate für die politische Steuerung in einem Aufgabenbereich zusammengefasst sind, werden sie in den Kantonen Zürich und Bern sowie in der Stadt Bern je auf Ebene Produktgruppe aufgeführt. Entsprechend werden auch die Ziele und Indikatoren nach Departement abgebildet. Im Unterschied dazu wird in der Gemeinde Riehen von den Produkten Gemeinde- und Einwohnerrat ausgegangen. Wer immer innerhalb der Verwaltung für diese Produkte Leistungen erbringt, verbucht sie entsprechend, unabhängig davon, wo innerhalb der Verwaltung diese Person angesiedelt ist.

Weiter unterscheiden sich die untersuchten Kantone und Gemeinden wesentlich darin, ob sie für die Aufgaben der Departementssekretariate Ziele definieren und messen und ob dabei nach Leistungen und Wirkungen unterschieden wird.

Für diese Unterschiede gibt es verschiedene Gründe. Ein Grund ist die unterschiedliche Grösse des Gemeinwesens bzw. der öffentlichen Verwaltung. Das Beispiel der Gemeinde Riehen zeigt, dass ein kleineres Gemeinwesen eher die Möglichkeit hat, Informationen auf einem detaillierteren Niveau zu erfassen. Der unterschiedliche Detaillierungsgrad der Aufgabenstrukturierung zuhanden der Politik reflektiert aber auch das Resultat des Aushandelns von Kompetenzen zwischen Parlament und Regierung im Rahmen der Einführung von NPM.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass weder Theorie noch Praxis ein klares Bild darüber abgeben, ob und auf welche Art Leistungs- und Wirkungsmessung für Stabsarbeit sinnvoll umgesetzt werden kann.

5 Fallbeispiel: Leistungs- und Wirkungsmessung am Beispiel der politischen Stabsarbeit des Amts für Sozialbeiträge Basel-Stadt

Wie in der Einleitung geschildert, ist die Ausgangslage für die vorliegende Arbeit der Wunsch der Amtsleitung des Amts für Sozialbeiträge (ASB), für alle Abteilungen Indikatoren für die Leistungsmessung einzuführen. Während für die Sozialleistungsabteilungen bereits Indikatoren gebildet wurden, ist dies für die Querschnittsbereiche noch nicht der Fall. Als Beispiel soll im Folgenden die politische Stabsarbeit genauer betrachtet werden.

Im Sinne einer Einleitung soll zuerst die Geschichte des New Public Managements in Basel-Stadt dargestellt werden. Anschliessend wird die Stabsarbeit des ASB aus organisatorischer Sicht betrachtet, bevor im dritten Teil dieses Kapitels auf das eigentliche Fallbeispiel der Leistungs- und Wirkungsmessung für die politische Stabsarbeit des ASB eingegangen wird.

5.1 New Public Management in Basel-Stadt

Im Januar 2004 hat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt entschieden, auf eine Gesetzesvorlage zur flächendeckenden Einführung von New Public Management im Kanton Basel-Stadt nicht einzutreten (vgl. Müller 2005). Damit wurde ein achtjähriger Prozess abrupt beendet, der mit dem Start des Projektes „PuMa“ – Public Management – begonnen hatte. Dennoch blieben verschiedene Instrumente, die im Verlaufe des Projekts eingeführt worden waren, bestehen. Sie sollen dazu beitragen, die Transparenz und Steuerbarkeit der staatlichen und staatlich finanzierten Leistungen zu erhöhen.

Im Jahr 2001 wurde der Politikplan im Organisationsgesetz gesetzlich verankert. Der Politikplan ist eine integrierte mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung. Dieses zentrale Steuerungsinstrument des Regierungsrats ist jeweils auf vier Jahre ausgelegt und wird jährlich fortgeschrieben. In 34 Aufgaben- und acht Ressourcenfeldern umfasst der Politikplan die gesamte staatliche und staatlich finanzierte Tätigkeit des Kantons Basel-Stadt. Dabei beinhalten die Aufgabenfelder die nach aussen gerichteten Aktivitäten des Kantons, während die Ressourcenfelder die nach innen gerichteten Vorleistungen umfassen, welche die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen (z. B. Zentrale Personaldienste oder Steuererhebung). Diese Felder sind eine Zusammenfassung verschiedener Produktgruppen, welche wiederum aus Produkten zusammengesetzt sind. Die Produkte und Produktgruppen wurden in den Jahren 2002 und 2003 in allen Dienststellen formuliert, nach Abbruch des Projekts jedoch nicht konsistent weiterentwickelt. Der Politikplan ist als Steuerungsinstrument unbestritten, auch wenn er durch das Scheitern des neuen Steuerungsgesetzes nicht in eine Verwaltungs- und Parlamentsorganisation nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingegliedert ist. Vorgesehen war die Formulierung von Leistungs- und Wirkungszielen für Produkte und Produktgruppen. Die Steuerung hätte durch die Exekutive über Leistungsvereinbarungen (Stufe Produkte) und durch die Legislative über Globalbudgets (Stufe Produktgruppe) erfolgen sollen.

Einzig die staatlichen Museen und der öffentliche Verkehr arbeiten in Basel-Stadt mit Globalbudgets. Die Grundlage dafür findet sich im Museumsgesetz und im Gesetz über den öffentlichen Verkehr. Nur für diese Bereiche finden sich im Budget (Kanton Basel-Stadt 2008a) Wirkungs- und Leistungsziele mit den entsprechenden Indikatoren. Die Pilot-Dienststellen des PuMa werden seit 2005 nicht mehr über Globalbudgets gesteuert.

Auch in der neuen Kantonsverfassung, welche im Sommer 2006 in Kraft trat, fand die Wirkungsorientierung Eingang. Im § 16 mit dem Titel „Überprüfung der Aufgabenerfüllung“ steht: „Die zuständigen Behörden des Staates überprüfen die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit.“

5.2 Stabsarbeit im Amt für Sozialbeiträge

Das ASB gehört zum Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt. Es ist Berechnungs- und Auszahlungsstelle für die Ergänzungsleistungen (EL) und die kantonalen Beihilfen zur AHV/IV, die Prämienverbilligung sowie die individuellen Mietzinsbeiträge nach kantonalem und eidgenössischem Recht. Zu den Leistungen gehören auch das Bereitstellen von Notwohnungen und der Notschlafstelle sowie die Auszahlung von Entschädigungs- und Genugtuungsleistungen gemäss Opferhilfegesetz. Das ASB ist zuständig für die Ausarbeitung der kantonalen Unterstützungsrichtlinien der Sozialhilfe, für die interkantonale Rückerstattung von Sozialhilfekosten und für die Asylkoordination. Weiter koordiniert das ASB die Unterstützungsleistungen für Entwicklungshilfeprojekte im In- und Ausland.

Im Zuge der baselstädtischen Verwaltungsreorganisation RV09, welche per 2009 wirksam wird, erfährt der Sozialbereich verschiedene Änderungen. Das Wirtschafts- und Sozialdepartement (WSD) wird neu zum Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU). Die bisher an die Bürgergemeinde der Stadt Basel übertragene Sozialhilfe wird neu ins WSU und somit in die kantonale Verwaltung eingegliedert. Das Amt für Sozialbeiträge übernimmt mit Behindertenhilfe und Alimentenhilfe neue Aufgaben. Die Abteilung Existenzsicherung wird aufgelöst und ihre Aufgaben werden mehrheitlich in die Sozialhilfe eingegliedert. In einem neuen „Stab ASB“ werden die heute im Amt verteilten Stabsaufgaben gebündelt bzw. koordiniert. Der Stab wird insbesondere die politische Stabsarbeit gegenüber dem Departement im Bereich der Sozialleistungen wahrnehmen. Die Verwaltungsreorganisation wird zudem zu einem Sozialversicherungsverbund (SVV) führen, dem das ASB sowie die öffentlich-rechtlich organisierte kantonale Ausgleichskasse und die IV-Stelle angehören. Die den Verbund sowie die kantonale Politik betreffenden Stabsarbeiten werden voraussichtlich zentral vom Stab ASB ausgeführt.

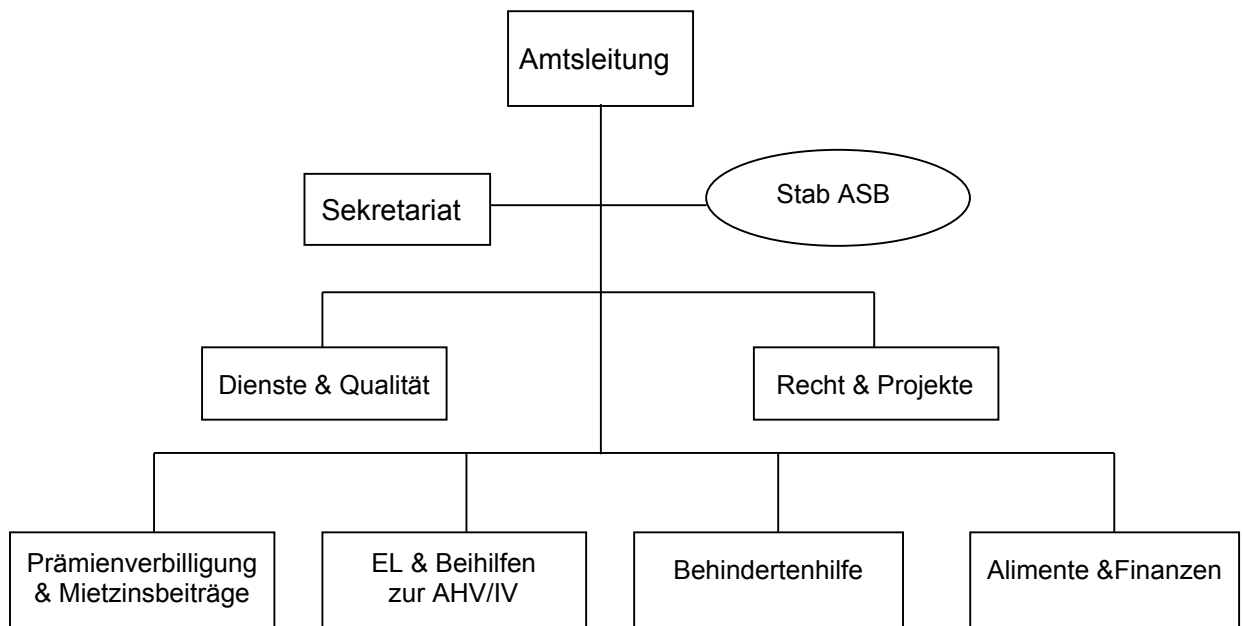


Abbildung 7: Organigramm Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt

Die RV09 ist nicht die erste Reorganisation, welche die organisatorische Einbettung der Stabsaufgaben des WSD verändert. Bis und mit 2003 verfügte das Departement über Fachstäbe, die direkt im Departementssekretariat eingegliedert waren. Ab 2004 wurden diese Fachstäbe in die Linie, d.h. in die Ämter ausgegliedert. Aus dem ehemaligen Ressort Soziales wurde im Amt für Sozialbeiträge die Abteilung Existenzsicherung, welche nebst den Aufgaben im Bereich Planung Sozialhilfe, Notunterkünfte, Asylkoordination und Entwicklungszusammenarbeit diverse politische Stabsarbeit im Sozialbereich zuhanden der Amtsleitung und des Departements wahrnimmt. Stabsarbeit wird im ASB jedoch auch von der Abteilung „Recht und Projekte“, von den Abteilungsleitungen sowie von der Amtsleitung selber wahrgenommen. Die Koordination läuft über die Amtsleitung.

Während also das Fachwissen (vgl. Spezialistenstab in Kapitel 2) in den Ämtern konzentriert ist, wird die Koordination der Geschäfte vom Departementssekretariat wahrgenommen. Die in dieser Arbeit im Zentrum stehende politische Stabsarbeit als „Führungsunterstützung“ ist im WSD auf Departementssekretariat und Fachstäbe aufgeteilt.

Die Stabsarbeit des Departementssekretariats ist im Politikplan (Kanton Basel-Stadt 2008c) in der Produktgruppe „Unterstützungsleistungen WSD“ zusammengefasst. Diese Produktgruppe umfasst einerseits die Beratung und Unterstützung des Departementvorstehers, die Koordination der Geschäfte und die Ausfertigung von Rekursentscheiden sowie andererseits zentrale Dienstleistungen wie Finanzen, Personal und IT. Wie oben beschrieben, werden jedoch im Politikplan, ausser bei den Dienststellen mit Globalbudget, keine Ziele und Indikatoren definiert.

Im Gegensatz dazu kommt die politische Stabsarbeit des ASB nicht im Politikplan vor. Das ASB führt ab 2009 die beiden Produktgruppen „Bedarfsabhängige Sozialleistungen“ und „Behindertenhilfe“, welche zum Aufgabenfeld „Soziale Sicherheit“ gehören. Die Produktgruppen wiederum können auf elf Produkte hinuntergebrochen werden. Die im ASB verrichteten Stabsarbeiten sind als solche nirgends aufgeführt. Da es sich nicht um ein Produkt handelt, werden die Personalkosten auf die verschiedenen Produkte umgelegt.

Auch im Leistungsauftrag des Departements wird die politische Stabsarbeit nicht erwähnt. Entsprechend findet sie mit Ausnahme aktueller Projekte auch keinen Eingang ins Monatsreporting des WSD. Dort sind aus dem Sozialbereich der Stand der wichtigsten Projekte sowie die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten der verschiedenen Sozialleistungen aufgeführt. Das Gleiche gilt für das dreimal jährlich erscheinende ASB-Reporting, das nebst Fallzahlen für die Sozialleistungen den Output und die Pendenzen festhält und betriebliche Kennzahlen zu Absenzen und Personalbestand aufführt.

5.3 Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung am Beispiel der Stabsarbeit im ASB

Im Anschluss an diese Einleitung sollen nun die fünf in Kapitel 3 vorgestellten Arbeitsschritte aus dem Handbuch von Rieder (2003) am Beispiel der politischen Stabsarbeit im ASB durchgespielt werden. Auch wenn im Kanton Basel-Stadt NPM nicht eingeführt wurde und Ziele und Indikatoren nicht in die offiziellen Steuerungsinstrumente einfließen, sollen die aus diesem Vorgehen resultierenden Überlegungen bei der Beurteilung der Ausgangsfrage helfen, ob und wie Wirkungs- und Leistungsmessung für politische Stabsarbeit entwickelt werden kann.

1. Produkte (Leistungen) definieren

Erster Schritt, um eine Leistungs- und Wirkungsmessung durchführen zu können, ist die systematische Beschreibung der Aufgaben. Eine Leistungs- und Wirkungsmessung ist erst möglich, wenn die Tätigkeiten systematisch beschrieben und geordnet sind.

Obwohl im ASB Produkte definiert wurden, eignen sich diese für dieses Fallbeispiel nicht, da die Stabsarbeit bei den Produkten nicht erfasst wird. Deshalb musste als Erstes eine Aufgabenanalyse zu den verschiedenen Stabsaufgaben durchgeführt werden (vgl. detaillierte Aufgabenbeschreibung im Anhang). Dabei handelt es sich um einen Zusammenzug von bisherigen und neuen Aufgaben und nicht um eine Aufgabenbeschreibung des neuen Stabs ASB, da die Aufgaben und die Zusammensetzung des Stabs noch nicht abschliessend definiert sind.

Die zentrale Leistung des Stabs ist die Politikvorbereitung zuhanden des zuständigen Departementsvorstehers (DV). Diese lässt sich unterteilen in:

- Bearbeitung politischer Geschäfte (Berichte an Regierung und Parlament)
- Stellungnahmen, Vernehmlassungen
- Beratung
- Referate/Voten.

Damit handelt es sich um einen der unter Kapitel 4.1 beschriebenen Grenzfälle der Produktdefinition (Dienstleistungen für die Regierung und das Parlament).

2. Wirkungsmodell skizzieren

Anhand der oben beschriebenen Aufgabe „Politikvorbereitung zuhanden Departementsvorsteher“ soll hier der Versuch unternommen werden, ein Wirkungsmodell zu definieren. Durch das Wirkungsmodell werden die Zusammenhänge zwischen öffentlichen Leistungen und Effekten bei den Zielgruppen dargestellt.

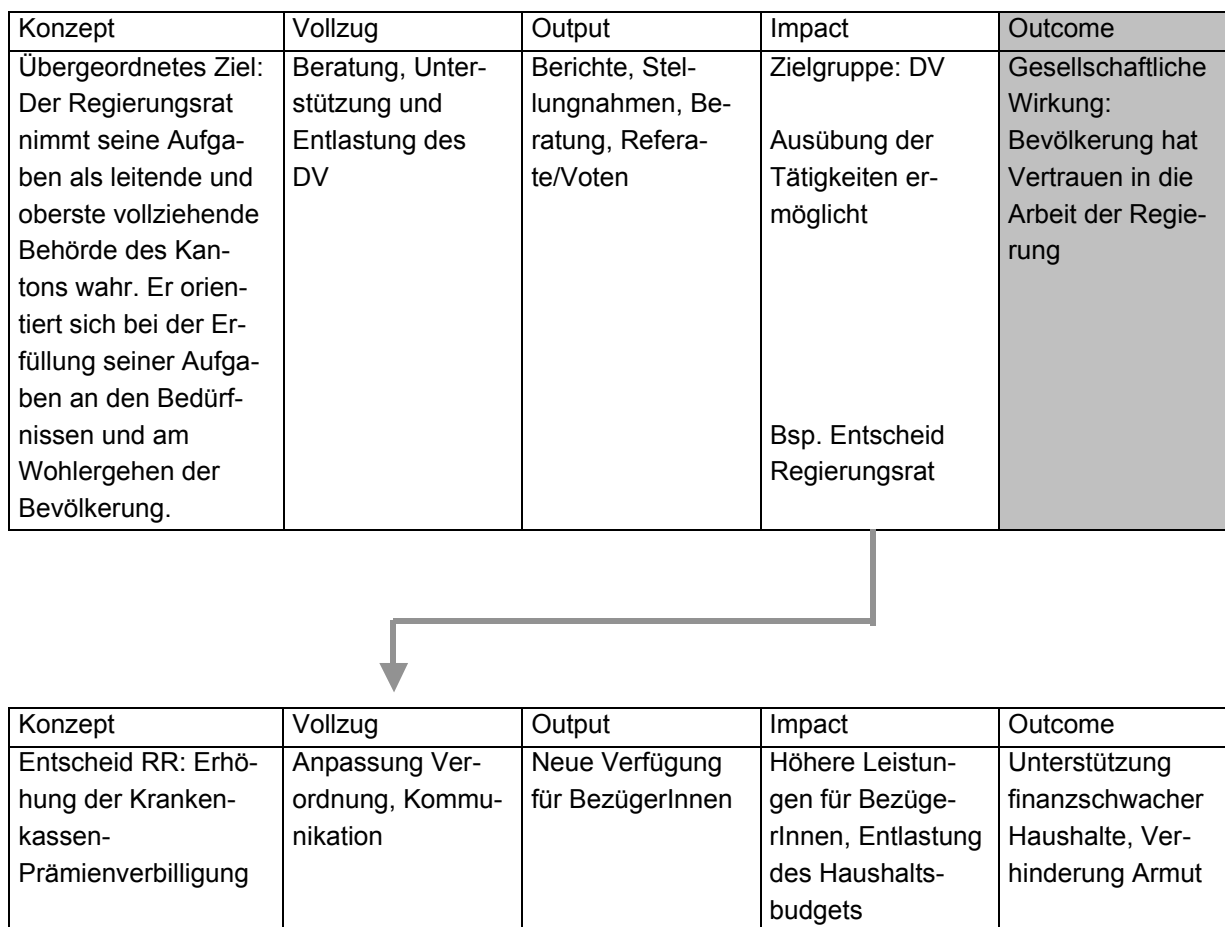


Abbildung 8: Wirkungsmodell für die politische Stabsarbeit des ASB

Das obenstehende Wirkungsmodell geht von der Grundidee aus, dass der Departementsvorsteher als Mitglied des Regierungsrats Beratung und Unterstützung braucht, damit er seine Aufgabe wahrnehmen kann. Unter § 33 Organisationsgesetz des Kantons Basel-Stadt findet sich eine Definition der Aufgaben der dem Departementsvorsteher unterstellten Stabsstellen: „Stabsstellen beraten, unterstützen und entlasten den Departementsvorsteher, dem sie zugeteilt sind.“ Obwohl die Stabsstelle im ASB nicht dem Departementsvorsteher unterstellt ist, lässt sich diese Aufgabenbeschreibung für die Definition des Vollzugs übernehmen. Durch das Erstellen von Berichten, Stellungnahmen usw. durch den Stab (Output), wird es dem De-

partementsvorsteher ermöglicht, seine Tätigkeit auszuüben (Impact). Das übergeordnete Ziel ist letztlich, dass der Regierungsrat seine Aufgaben gemäss den Grundsätzen in der Kantonsverfassung wahrnehmen kann (vgl. unten). Die gesellschaftliche Wirkung drückt sich darin aus, dass die Bevölkerung Vertrauen in die Arbeit der Regierung hat (Outcome).

Gemäss Rieder (2003: 16) muss die Absicht des Gesetzgebers bekannt sein, um ein Wirkungsmodell formulieren zu können. Um das übergeordnete Ziel zu definieren, wurde dabei auf die Kantonsverfassung zurückgegriffen.

In § 101 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) steht: „Der Regierungsrat ist die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons.“ In den Paragraphen 104 bis 110 werden die Aufgaben des Regierungsrats beschrieben. Weiter von Bedeutung sind auch die Leitlinien staatlichen Handelns, die in § 15 KV beschrieben sind:

„Der Staat orientiert sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben an den Bedürfnissen und am Wohlergehen der Bevölkerung. Er berücksichtigt dabei die Würde, die Persönlichkeit und die Eigenverantwortung des einzelnen Menschen.

² Er wirkt auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und auf eine nachhaltige Entwicklung hin, die den Bedürfnissen der gegenwärtigen Generation entspricht, aber zugleich die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse künftiger Generationen und ihre Möglichkeiten nicht gefährdet, ihre eigene Lebensweise zu wählen.

³ Er sorgt für Chancengleichheit und fördert die kulturelle Vielfalt, die Integration und die Gleichberechtigung in der Bevölkerung sowie die wirtschaftliche Entfaltung.“

Da es sich bei den Dienstleistungen für Regierung und Parlament um einen Grenzfall der Produktdefinition handelt, empfiehlt Rieder den Outcome wegzulassen. Im vorliegenden Beispiel wurde dennoch auf der Basis des übergeordneten Ziels ein Outcome (Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit der Regierung) formuliert, um zu zeigen, dass die Erreichung dieses gesellschaftlichen Ziels nicht auf den Output zurückzuführen ist. Der Output ist ein „Vorprodukt“ staatlicher Leistungen. Er soll die Leistungsfähigkeit staatlicher Leistungen sicherstellen. Gemessen werden kann der Outcome im Zusammenhang mit der auf Basis der Vorarbeit erstellten staatlichen Leistung. Als Beispiel wird in der Abbildung 8 das Wirkungsmodell für den Entscheid des Regierungsrates, die Prämienverbilligung für die Krankenkassenprämien zu erhöhen, dargestellt. Der Regierungsrat fällt auf der Basis der Vorarbeiten in der Verwaltung einen Entscheid mit dem gesellschaftlichen Ziel, finanzschwache Haushalte zu unterstützen und Armut zu verhindern. Dieses Ziel wiederum steht in Übereinstimmung mit dem verfassungsmässigen Ziel des Wohlergehens der Bevölkerung.

3. Ziele definieren

In einem nächsten Schritt werden Output- und Impactziele definiert (vgl. Tabelle 1 auf Seite 34). Die Schwierigkeit besteht darin, konkrete, d. h. messbare Ziele zu definieren. Die Probleme, die dabei auftauchen, werden unter 4. erläutert.

4. Indikatoren zur Messung der Ziele suchen

In einem weiteren Schritt sollen die definierten gemessen werden. Dazu werden Indikatoren gebildet. Diese können sowohl quantitativer als auch qualitativer Art sein.

Ein Problem zeigt sich anhand der Messung des Outputs. Mit der Messung soll überprüft werden, ob die Zielvorgaben erfüllt werden. Jedoch lässt sich zur Überprüfung der Zieleinhaltung beim Output nicht einfach die Anzahl Berichte, Stellungnahmen usw. messen. Denn die Menge kann nur beschränkt vom Stab beeinflusst werden, sie hängt massgeblich vom politischen Geschehen ab. Gemessen werden kann höchstens, ob die Termine eingehalten werden, wobei die Einhaltung der Termine auch von der Menge der Geschäfte abhängt. In Abweichung zur Wegleitung von Rieder, soll im Folgenden zwischen Indikator (= Steuerungsgrösse) und Kennzahl mit eher informativem Charakter unterschieden werden (vgl. Bichsel 2008: 18). Als Kennzahlen dienen beim hier behandelten Beispiel die Anzahl Geschäfte und/oder der entsprechende Zeitaufwand. Die Kennzahlen können als Hilfsmessgrösse für die Output-Erreichung verwendet werden. Sie belegen, dass eine gewisse Menge an Unterstützungsleistungen zuhanden des Departementsvorstehers erbracht wurde. Die Kennzahlen sind insbesondere für die betriebliche Steuerung des Bereichs relevant und können, wenn verschiedene Zeitperioden verglichen werden, Auskunft geben über die Auslastung des Personals. Gleichzeitig muss betont werden, dass das Zählen der Geschäfte nur eine Grössenordnung wiederzugeben vermag, da diese sich in Art, Umfang und Komplexität sehr unterscheiden können.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Messung des Impacts. In Anlehnung an Rieder (2003: 25) wird hier vorgeschlagen, den Impact bei der Zielgruppe durch die Zufriedenheit des Departementsvorstehers zu messen. Dies bietet sich unter anderem deshalb an, weil die qualitative Bewertung der Arbeit in diesem Zusammenhang äusserst subjektiv ist. Letztlich muss der Departementsvorsteher mit den für ihn erstellten Arbeiten zufrieden sein. Deshalb wird dieses Kriterium auf der Ebene des Impacts gemessen. Es liesse sich jedoch auch argumentieren, dass mit der Zufriedenheit nur der Output bewertet werde und nicht die Wirkung bei der Zielgruppe. Die Wirkung könnte dann allenfalls die (Nicht-) Wiederwahl des Vorstehers sein, wobei in diesem Fall die Tätigkeiten des Stabs überbewertet bzw. andere viel wichtigere Faktoren ausgeklammert würden.

5. Indikatorenwerte messen

Die vorgeschlagenen Indikatoren und Kennzahlen auf Outputebene lassen sich amtsintern erheben oder können durch das Geschäftsverwaltungssystem ausgewertet werden. Der Aufwand ist also beschränkt. Nicht vorhanden ist im Moment eine Zeiterfassung auf Ebene der verschiedenen Aufgaben.

Um die Zufriedenheit des Departementsvorstehers zu erfassen, kann zum Beispiel wie im Baudepartement des Kantons Schwyz (2007) einmal jährlich ein Fragebogen verschickt werden, auf dem der DV zu verschiedenen Kriterien seine Zufriedenheit auf einer vorgegebenen

Skala angibt. Weitere Möglichkeiten sind ein Gespräch oder die Besprechung des ausgefüllten Fragebogens.

	Output	Impact
Ziele	<p>Der Stab unterstützt und entlastet den DV durch das termingerechte Erstellen von qualitativ hochstehenden Berichten, Stellungnahmen und Referaten.</p> <p>Terminabweichungen kommen nur in begründeten Ausnahmefällen vor.</p>	<p>DV kann seine Aufgaben dank termingerechter und guter Unterstützung wahrnehmen.</p> <p>Die durch den Stab erstellten Berichte, Stellungnahmen usw. liegen zeitgerecht, politisch und sachlich überzeugend sowie verständlich verfasst vor.</p>
Indikatoren	Anzahl Geschäftsfälle mit Terminabweichung, davon mit Begründung	<p>Zufriedenheit des DV</p> <ul style="list-style-type: none"> - grundsätzlich - Qualität - Verfügbarkeit des Stabs
Kennzahlen	<p>Anzahl erstellter Berichte, Stellungnahmen usw.</p> <p>Zeitaufwand nach Aufgabengebiet</p>	
Messung	<p>Erfassung durch Amt</p> <p>Auswertung Geschäftsverwaltungssystem</p>	<p>Befragung DV 1x/Jahr (Fragebogen und/oder Gespräch)</p>

Tabelle 1: Ziele und Indikatoren für die politische Stabsarbeit des ASB

5.4 Fazit

Das Fallbeispiel führt nicht zu einem eindeutigen Schluss zu Sinn oder Unsinn der Leistungs- und Wirkungsmessung für Stabsarbeit im ASB. Sinnvoll ist sicher die Diskussion über die beabsichtigten und erreichten Leistungen und Wirkungen, d.h. die Auseinandersetzung mit dem Wirkungsmodell. Ob anschliessend Indikatoren für die Leistungs- und Wirkungsmessung gebildet und die Ergebnisse erfasst werden sollen, muss letztlich der Amtsleitung bzw. dem Departementsvorsteher überlassen werden. Es stellt sich dabei die Frage, was mit den

erfassten Werten genau erreicht werden soll, ob damit wirklich gesteuert werden kann und ob sich der Aufwand dafür lohnt. Wie es um die Termineinhaltung und die Zufriedenheit des Departementvorstehers steht, lässt sich vielleicht auch anders feststellen als über ein formalisiertes Vorgehen.

Deutlich wird, dass bei der Leistungs- und Wirkungsmessung für die Stabsarbeit des ASB die betriebliche und nicht die politische Steuerung im Zentrum steht. Es geht um die Zusammenarbeit zwischen Departement und Amt und nicht um eine für das Parlament relevante Steuerungsgrösse. In diesem Zusammenhang wäre höchstens die Verbindung mit Aufwandzahlen (Zeit oder Finanzen) von Interesse, die eine Aussage über den durch politische Vorstösse verursachten Aufwand erlauben würde.

Auffallend ist beim Beispiel der politischen Stabsaufgaben des ASB, dass sie zwar immer wieder restrukturiert werden, jedoch gleichzeitig als solche nirgends vorkommen, weder in einem Leistungsauftrag, noch in der Kosten-Leistungsrechnung oder im Reporting. Die vorgesehene Schaffung einer Stabsstelle bietet die Gelegenheit, diese Aufgaben erstens zu definieren und zweitens Überlegungen anzustellen, welche Informationen für die Steuerung dieses Bereichs von Interesse sind.

6 Gesamtbeurteilung

Ziel dieser Arbeit war es, der Frage nachzugehen, ob und wie für politische Stabsaufgaben eine Leistungs- und Wirkungsmessung vorgenommen werden soll. Was sind Kriterien für gute Stabsarbeit? Wie können Indikatoren gebildet werden, die die Wirkung und Leistung politischer Stabsarbeit messen? Als Beispiel diente die politische Stabsarbeit des Amts für Sozialbeiträge Basel-Stadt.

Zentral für die Definition von Stabsaufgaben ist die Art der Aufgaben und nicht die organisatorische Eingliederung. Die Stabsaufgaben werden von den Dienstleistungsaufgaben wie zum Beispiel IT, Personal- oder Rechnungswesen oder juristischen Aufgaben unterschieden. Im Vordergrund der Stabsaufgaben stehen die organisatorische und fachliche Beratung und Unterstützung der Vorgesetzten, Geschäftsplanung und -koordination, Mitwirkung bei der Strategiearbeit, Kontrolle der Entscheidungsetzung. Dennoch spielt für die Umsetzung der Leistungs- und Wirkungsmessung die organisatorische Eingliederung eine Rolle, da die Leistungs- und Wirkungsmessung oft für einzelne Organisationseinheiten und ihre Leistungen vorgenommen wird. Im Idealfall wurden im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung die organisatorischen Strukturen auf die Wirkung ausgerichtet und stimmen mit der Produkt(gruppen)-Struktur sowie der Zieldefinitionsebene überein.

Wie in Kapitel 5 anhand des Fallbeispiels der politischen Stabsarbeit des ASB erläutert, gestaltet sich die Zielformulierung und -messung für Stabsaufgaben eher schwierig. Politische Stabsaufgaben befinden sich an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Sie sind zwar administrativ in der Verwaltung verankert, ihre Arbeit besteht jedoch in der Vorbereitung der politischen Geschäfte. Die Stabsarbeit ist ein Vorprodukt staatlicher Leistungen. Sinnvoll scheint der in Kapitel 5 illustrierte Vorschlag von Rieder, die Wirkungsmessung nur bis zur Ebene Impact (Wirkung bei der Zielgruppe) vorzunehmen und den Outcome (Wirkung auf gesellschaftlicher Ebene) wegzulassen. Die gesellschaftliche Wirkung soll beim konkreten Vollzug einer Politik gemessen werden und nicht aufgrund der Politik vorbereitenden Arbeiten.

Nicht zu unterschätzen ist der Wert der strukturierten Beschreibung der Aufgaben sowie der Auseinandersetzung mit den Zielen. Die Erarbeitung eines Wirkungsmodells führt dazu, dass über die Zusammenhänge von Leistungen und Wirkungen reflektiert wird und die dazu implizit vorhandenen Annahmen explizit gemacht werden. Nur so können die Annahmen auch kritisch hinterfragt werden. Die Beurteilung der Stabsarbeit muss jedoch letztlich durch die vorgesetzte Stelle bzw. bei der politischen Stabsarbeit durch die politische Führungsperson erfolgen. Die Beurteilung der Arbeit des Stabs kann nicht „neutral“ über vordefinierte Indikatoren geschehen. Das Wichtige ist, dass die vorgesetzte Person mit ihrem Stab zufrieden ist. Der Stab kann noch so gut sein, doch wenn die Zusammenarbeit nicht klappt, hilft das nichts. Die Wirkungsmessung bei Stabsaufgaben basiert also auf einer subjektiven Wahrnehmung. Ob

diese in einem formalen Verfahren erfasst werden soll, muss den einzelnen Stellen überlassen bleiben.

Im Baudepartement des Kantons Schwyz, als Pilotdepartement der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), wird jährlich per Fragebogen die Zufriedenheit des Departementsvorstehers und der Amtsleitungen mit der Arbeit des Departementssekretariats (selbständige WOV-Einheit mit Leistungsauftrag und Globalbudget) erhoben. Dabei wird auf einer Fünferskala die Zufriedenheit (Gesamteindruck, Qualität, Termineinhaltung) mit verschiedenen Leistungen des Departementssekretariats gemessen. Im Anschluss an die Erhebung mittels Fragebogen werden in der Regel die Resultate im bilateralen Gespräch analysiert. Der zuständige Departementssekretär und MPA-Student Norbert Mettler hält dieses Vorgehen für sinnvoll. Insbesondere das Gespräch trage zur regelmässigen Klärung der gegenseitigen Erwartungen und der Zuständigkeiten bei. Die Umfrage sei ein wertvolles Instrument und führe dazu, dass man sich einmal im Jahr mit der Art der Zusammenarbeit und der Beurteilung der Arbeit auseinandersetze. Mithin habe man damit auch eine qualitative Aussage bzw. einen qualitativen Indikator.

Im Unterschied dazu hat das Departementssekretariat des Gesundheits- und Umweltdepartements der Stadt Zürich beschlossen, keine Leistungs- und Wirkungsmessung durchzuführen. Gemäss Auskunft von Michael Allgäuer, Departementssekretär und MPA-Student, habe man den ganzen Prozess von Zieldefinition und Indikatorenbildung durchgeführt, letztlich jedoch auf die Umsetzung verzichtet. Man sei zum Schluss gekommen, dass die Aussagekraft der Indikatoren beschränkt sei. Durch den engen Kontakt mit dem Vorsteher wisse man jeweils gut, ob dieser mit der Arbeit zufrieden sei.

Je nach Organisation werden den Stabsstellen noch weitere Aufgaben zugewiesen oder werden durch den Stab auch Dienstleistungsaufgaben erfüllt. Bei diesen kann es sich auch um nach aussen gerichtete Aufgaben handeln, für welche eine Leistungs- und Wirkungsmessung einfacher umsetzbar ist und deren Aussagen ein wichtiges Element für die Steuerung sein können. Als Beispiel sei der einem Departementssekretariat angegliederte Rechtsdienst als Rekursinstanz für Entscheide aus dem Departement erwähnt.

Zentrale Kriterien zur Beurteilung, ob eine Leistungs- und Wirkungsmessung Sinn macht, sind die Aussagekraft sowie der Aufwand. Dies soll am Beispiel der Arbeitszeiterfassung für verschiedene Leistungen erläutert werden. Verbunden mit dem Ziel der verbesserten Steuerung wird immer häufiger der Zeitaufwand für die Erfüllung gewisser Aufgaben erfasst. Dies ist eine interessante Steuerungsinformation, sie verliert jedoch an Aussagekraft, je genauer sie sein soll, das heisst, nach je mehr verschiedenen Leistungen die Zeit erfasst wird. Gemäss Beat Ruff, Stabsmitarbeiter von EnergieSchweiz und MPA-Student, brauche es Klarheit darüber, wie die Erfassung zu geschehen habe. Was versteht man unter den definierten Produkten, was kann wo verbucht werden? Ohne klare Angaben und eine übersichtliche – sprich kleine – Anzahl von Leistungen, werde von allen Mitarbeitenden unterschiedlich nach eige-

nen Kriterien erfasst, im schlimmsten Fall einmal im Monat statt täglich, was die Aussagekraft beträchtlich reduziere und den Aufwand letztlich nicht mehr rechtfertige.

Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist die Frage, was mit den erhobenen Daten geschieht. Beziehen sie sich auf beeinflussbare Aufgaben und wird über die Indikatoren wirklich gesteuert? Wenn dies nicht der Fall ist, können einige Daten zwar interessante Informationen liefern, aber der Aufwand für Definition und Messung der Ziele ist nicht gerechtfertigt. Entscheidet sich eine Organisation für eine Leistungs- und Wirkungsmessung, müssen dahinter der Wille und die Bereitschaft stehen, ein sauberes Wirkungsmodell zu bilden und aussagekräftige und steuerungsrelevante Indikatoren festzulegen und diese letztlich auch zur Steuerung zu verwenden.

7 Literaturverzeichnis

- Altfelder, Klaus (1965): Stabsstellen und Zentralabteilungen als Formen der Organisation der Führung, Berlin 1965
- Brüggemeier, Martin (1991): Controlling in der Öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, München und Mering 1991
- Bühner, Rolf (2004): Betriebswirtschaftliche Organisationslehre, 10. Auflage, Oldenbourg 2004
- Ernst, Alfred (1968): Stäbe in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltungs-Praxis, 22. Jg. 1968, Nr. 12, S. 336 – 340
- Hirsbrunner, Daniel u. a. (2001): Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW). Ziel- und Wirkungssystem zur Beurteilung von Potenzial und Wirkung einer Verwaltungsstelle, Eidg. Personalamt EPA, Bern 2001
- Höhn, Reinhard (1961): Die Führung mit Stäben in der Wirtschaft, Bad Harzburg 1961
- Höhener, Hans Jörg (2006): Mit Indikatoren steuern. Die Bedeutung der Indikatoren bei der Steuerung des Globalbudgets der kantonalen Zürcher Mittelschulen, Projektarbeit im Rahmen des MPA der Universität Bern, Bern 2006
- Ladner, Andreas u. a. (2007): Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB, Schlussbericht zu Händen des Stadtrats und des Gemeinderats, KPM-Schriftenreihe Nr. 18, Bern 2007
- Morstein Marx, Fritz (1968): Stabsorganisation: Wesen und Zweck. In: Verwaltungs-Praxis, 22. Jg. 1968, Nr. 12, S. 331 – 335
- Müller, Urs (2005): NPM in Basel-Stadt, Basel 2005
- Osterloh, Margrit/Frost, Jetta (2004): Organisation: Grundlagen der organisatorischen Koordination, o. O. 2004
- Ösze, Daniel (2000): Managementinformationen im New Public Management. Am Beispiel der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Bern 2000
- Rieder, Stefan (2003): Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung, Interface Institut für Politikstudien, Luzern 2003

-
- Rieder, Stefan (2005): Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten. In: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz, hrsg. v. Andreas Lienhard u. a., Bern 2005, S. 149 – 159
- Ritz, Adrian (2007): Performance Management an Output-Based Budgeting in Switzerland. Output and Outcome Data – An End in Itself or Relevant for Steering? In: Modernizing Government in Europe, hrsg. v. Hermann Hill, Baden-Baden 2007, S.149 – 171
- Schedler, Kuno/Proeller Isabella (2006): New Public Management, 3. Auflage, Bern 2006
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2007): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Auflage, Wiesbaden 2007
- Wisbert, Erich J. (1951): Die Linien- und Staborganisation. Nach dem Prinzip der wissenschaftlichen Betriebsführung. In: Schweizerische Zeitschrift für Betriebsführung, Betriebswirtschaft und Arbeitsgestaltung, 1951, Nr. 1, S. 9 – 11, Nr. 2, S. 11 – 12

8 Weitere Quellen

Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt (2008a), internes ASB-Reporting, August 2008

Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt (2008b), Organigramm ASB, Stand 1. Januar 2009

Bichsel, Thomas (2008): Wirkungs- und Leistungscontrolling. Handout zum Referat am Executive MPA am kpm der Universität Bern, 2. Oktober 2008

Gemeinde Riehen (2005), Leistungsauftrag und Globalkredit für die Produktgruppe 1 Volksabstimmungen und Behördendienste für die Jahre 2006 bis 2009

Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz) vom 22. April 1976 (SG 153.100)

Kanton Aargau (2008): Aufgaben und Finanzplan 2009 – 2012 / Budget 2009

Kanton Basel-Stadt (2008a), Budget 2009

Kanton Basel-Stadt (2008b): Jahresbericht Basel-Stadt 2007

Kanton Basel-Stadt (2008c): Politikplan 2009 – 2012

Kanton Bern (2007): Voranschlag 2008 und Aufgaben-/Finanzplan 2009 – 2011

Kanton Schwyz (2007): Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat 2006

Kanton Zürich (2007): Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2008 – 2011, Entwurf Budget 2008

Stadt Bern (2008), Produktgruppen-Budget 2009

Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100)

Wirtschafts- und Sozialdepartement Basel-Stadt (2008), internes Monatsreporting Mai 2008

9 Persönliche Auskünfte

Allgäuer, Michael, Departementssekretär Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich, Expertengespräch vom 6. September 2008

Arni, Hans, Finanzverwaltung der Stadt Bern, Telefongespräch vom 1. September 2008

Eglin, Samuel, stv. Generalsekretär Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Telefongespräch vom 29. August 2008

Mettler, Norbert, Departementssekretär Baudepartement des Kantons Schwyz, Expertengespräch vom 6. September 2008

Ruff, Beat, Projektkoordinator Stab EnergieSchweiz, Expertengespräch vom 6. September 2008

Schuppli, Andreas, Gemeindeverwalter Riehen, Telefongespräch vom 29. August 2008

10 Anhang

Anhang 1: Stabsaufgaben im Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt

Leistungsbeschreibung

Politikvorbereitung für DV Wirtschafts- und Sozialdepartement:

- Bearbeitung politischer Geschäfte: Berichte RR, GR
- Stellungnahmen, Vernehmlassungen
- Beratung
- Referate/Voten

Wissenskoordination, -erwerb und -vermittlung (verwaltungsintern und -extern)

- Information/Beratung
- Referate
- Lektüre
- Kommissionen/Arbeitsgruppen (z. B. Familienkommission BS, INI, Arbeitsgruppen BSV)

Projektleitungen

- Harmonisierung der Sozialleistungen
- Jugendarbeitslosigkeit

Öffentlichkeitsarbeit:

- Kennzahlenberichte (Integration, Soziales)
- Mitarbeit Internet-Auftritt

Betreuung Subventionsdossiers im Sozialbereich:

- Vertragsverhandlungen
- Entscheidvorbereitung für RR/GR
- Betreuung subventionierte Organisationen
- Kontrolle Reporting und Auszahlung Subventionen

Amtsinterne Arbeiten:

- Diverse Aufgaben z. H. Amtsleitung
- Geschäftsleitung ASB

Themenbereiche:

- Aufgaben ASB (ABV, PV, MZB, EL, BH, Opferhilfe, Kontrolle KV-Obligatorium, Behindertenhilfe)
- Aufgaben kantonale Ausgleichskasse (AHV, Familienzulagen)
- Aufgaben IV-Stelle Basel-Stadt
- Sozialpolitik allgemein (Zusammenspiel der Leistungen, Integration, Sozialhilfe, Jugendarbeitslosigkeit, Bildung usw.)

Abkürzungen:

ABV	Alimentenbevorschussung	INI	Interdepartementales Netzwerk Integration
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	IV	Invalidenversicherung
ASB	Amt für Sozialbeiträge	KV	Krankenversicherung
BH	Beihilfen zur AHV/IV	MZB	Mietzinsbeiträge
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen	RR	Regierungsrat (Exekutive)
DV	Departementsvorsteher	PV	Prämienverbilligung zur Krankenversicherung
EL	Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	WSD	Wirtschafts- und Sozialdepartement
GR	Grosser Rat (Legislative)		

Anhang 2: Vorbereitung für das Expertengespräch „Indikatoren für Stabsarbeit“ vom 6. September 2008

Teilnehmende: Mitstudierende in Stabsfunktionen

Michael Allgäuer: Departementssekretär Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich

Norbert Mettler: Departementssekretär Baudepartement des Kantons Schwyz

Beat Ruff: Projektkoordinator Stab EnergieSchweiz

Ziele

Ziel dieses Expertengesprächs ist es, dass ich ein Feedback erhalte zu meinen Überlegungen zum Thema „Indikatoren für Stabsarbeit“. Insbesondere bin ich an den Erfahrungen aus den einzelnen Arbeitsbereichen der Teilnehmenden interessiert.

Unterlagen

Projektproposal

Aufgaben Stab, Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt

Wirkungsmodell und Indikatoren

Fragen

Was hält Ihr vom präsentierten Wirkungsmodell?

Wieso Leistungs- und Wirkungsmessung für Stabsarbeit? Macht das Sinn?

Was habt Ihr für Erfahrungen mit Indikatoren und deren Messung?

Ablauf

Präsentation Fragestellung der Projektarbeit

Präsentation Aufgabenanalyse Stab und Wirkungsmodell

Diskussion: allgemein und insbesondere der obenstehenden Fragen

st/30.8.08

11 Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Basel, 23. November 2008

Sarah Thönen

12 Über die Autorin



Sarah Thönen, 1972, ist Projektleiterin der Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt und arbeitet seit 2004 im Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt (ASB). Sie ist designierte Stabsleiterin im ASB. Im Jahr 1995 schloss sie ihr Studium der Politikwissenschaften an der Universität Lausanne mit dem Lizenziat ab. Seither hat sie in Politik und Verwaltung gearbeitet. Von 2002 bis 2003 war sie Mitarbeiterin eines internationalen Forschungsprojekts zu Sozialversicherungen an der Universität Stockholm (Schweden).

Adresse: Mühlenberg 22, 4052 Basel