

**Daniel KETTIGER**

## **Erfahrungen mit der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in Schweizer Gemeinden: Zum Beispiel Burgdorf**

### **I. Der Kontext von WoV in der Stadt Burgdorf**

#### **1. WoV in Schweizer Gemeinden: eine Situierung<sup>1</sup>**

Über die Entwicklung und den Stand von WoV in den Gemeinden besteht noch immer keine vollständige Übersicht. Gemäss unveröffentlichten Erhebungen aus dem Jahr 2008 sollen ungefähr 7,4 Prozent der schweizerischen Gemeinden WoV eingeführt haben.<sup>2</sup> WoV findet man fast ausschliesslich in Gemeinden mit über 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern und mit einem Gemeindeparlament.

Für kleinere Gemeinden ist WoV keine Option.<sup>3</sup> Die Verwaltungen sind meistens offensichtlich zu klein. Auf die gesamte Schweiz bezogen liegt der Medianwert bei 1'018 und der Mittelwert bei 2'797 Einwohnenden (Stand: 1. Januar 2008).<sup>4</sup> Die Schweiz besteht aus vielen Klein- und Kleinst-

---

1 Vgl. dazu auch *Kettiger*, NPM in der Schweiz: Konturen und Bewertungen eines länderspezifischen Entwicklungspfad, in: Beck/Larat (Hrsg.), *Reform von Staat und Verwaltung in Europa – Jenseits von New Public Management?*, Baden-Baden 2011, S. 173 ff., vgl. auch den Beitrag von *Lienhard* in diesem Band.

2 Dem Verfasser von Prof. Dr. Reto Steiner, Bern, mitgeteilt.

3 Vgl. *Ladner*, NPM und die Gemeinden, in: *Lienhard et al.* (Hrsg.), *Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz*, Bern 2005, S. 81.

4 Vgl. *Steiner*, Reformen in den Schweizer Gemeinden, dms 2/2008, S. 345.

gemeinden. In diesen besteht keine Verwaltung im herkömmlichen Sinn. Oft sind über 90 Prozent der jährlichen Ausgaben gebundene Ausgaben; es besteht kaum ein echtes Steuerungspotenzial. Kleine Gemeinden haben zudem zahlreiche Aufgaben ausgelagert oder die Aufgaben werden von Institutionen der interkommunalen Zusammenarbeit erfüllt. Wissenschaft und Beratung haben es versäumt, ein spezifisches WoV-Modell für kleine Gemeinden bereitzustellen. Mit wachsender Gemeindegrösse nimmt die Bereitschaft für WoV-Reformen zu.<sup>5</sup>

Eine der ersten Städte, die WoV vorantrieb, war die Bundesstadt Bern (Neue Stadtverwaltung Bern, NSB) – das Projekt ist gut dokumentiert.<sup>6</sup> Im Kanton Bern wurde in einer frühen Phase ein koordinierter Pilotversuch in mehreren unterschiedlich grossen Gemeinden durchgeführt.<sup>7</sup> Zahlreiche WoV-Gemeinden finden sich auch im Kanton Zürich (z.B. Dübendorf, Pfäffikon, Winterthur). Dokumentiert sind auch die vollständige Einführung von WoV in den Gemeinden Allschwil und Oberwil im Kanton Basel-Landschaft.<sup>8</sup> Besonders zu erwähnen ist das mehrfach preisgekrönte NPM-Modell in

5 Vgl. *Ladner* (Fn. 3), S. 83.

6 Vgl. z.B. *Müller/Tschanz*, Das Projekt „Neue Stadtverwaltung Bern“. Vorgehen und Bedeutung der „weichen Faktoren“, in: *Hablützel/Haldemann/Schedler/Schwaar* (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 223 ff.; *Ladner et al.*, *Evaluation der Parlaments- und Regierungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB*, KPM-Schriftenreihe Nr. 18, Bern 2007.

7 Vgl. *Seewer*, Probleme und Chancen des New Public Management (NPM) in kleineren und mittleren Gemeinden des Kantons Bern, in: *Hablützel/Haldemann/Schedler/Schwaar*, (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 263 ff.

8 Vgl. *Plattner*, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Aktivitäten und Stand in den basellandschaftlichen Gemeinden, in: *Biaggini et al.* (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft III, Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft Band 26*, Liestal 2007, S. 235 ff.

der Gemeinde Riehen das Riehener WoV in den verschiedenen Produktgruppen der öffentlichen Dienstleistungen führte Change-Prozesse ein. Der Umsetzungsprozess verlief unterschiedlich.<sup>10</sup> In Riehen wurde die Gemeindeaufsicht durch eine neue WoV in den Gemeinden Burgdorf und Solothurn, Zürich).

## 2. Die Stadt Burgdorf

Die Stadt Burgdorf im Emmentals ins schweizerische 1175 erstmals erwähnt. Ein Zentrum am Eingang der Aare, die auch Bildung und Kultur. Teile der Berner Fächer.

Im Jahr 2011 hat die Stadt 1000 Einwohner (davon 200 Ausländer).<sup>13</sup> In der Stadt sind 9500 Einwohner verteilt auf rund 9500 Haushalte.

Seit 1920 hat die Stadt eine Gemeindeverwaltung statt der für kleinere Gemeinden.

9 Vgl. *Schuppli*, Die Bewährungsverwaltung der New Public Management. *Steiner et al.*, *Zwischen* in Riehen (BS), Kanton Bern.

10 Vgl. *Ladner* (Fn. 3), S. 83. *New Public Management für die Schweiz*, Bericht 03/06, Basel-Stadt.

11 Vgl. auch <http://www.burgdorf.ch>.

12 Erstmals erwähnt in der *Zählung* Zusammenhang der Zählung IV. von Zürich.

13 Quelle: <http://www.burgdorf.ch> (Stand: 26.09.2011).

14 Quelle: <http://www.burgdorf.ch>.

der Gemeinde Riehen im Kanton Basel-Stadt.<sup>9</sup> PRIMA, wie das Riehener WoV-Modell heisst, geht von einer mehrjährigen Produktgruppensteuerung aus. Dies ist einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren. Ein anderer war der sauber geführte Change-Prozess hin zum WoV.

Der Umsetzungsgrad von WoV in den Gemeinden ist sehr unterschiedlich.<sup>10</sup> In einigen Kantonen stellen die kantonalen Gemeindeaufsichtsbehörden Hilfsmittel zur Einführung von WoV in den Gemeinden zur Verfügung (z.B. Kantone Bern, Solothurn, Zürich).

## 2. Die Stadt Burgdorf: eine Schweizer Kleinstadt<sup>11</sup>

Die Stadt Burgdorf liegt im Kanton Bern am Ausgang des Emmentals ins schweizerische Mittelland. Die Stadt wird 1175 erstmals erwähnt.<sup>12</sup> Heute ist Burgdorf ein Regionalzentrum am Eingang zum Emmental. Die Stadt ist insbesondere auch Bildungsstandort (überregionales Gymnasium, Teile der Berner Fachhochschule).

Im Jahr 2011 hatte Burgdorf rund 15'600 Einwohnerinnen und Einwohner (davon rund 2'000 Ausländerinnen bzw. Ausländer).<sup>13</sup> In der Stadt bestehen rund 10'000 Arbeitsplätze, verteilt auf rund 950 Arbeitsstätten.<sup>14</sup>

Seit 1920 hat Burgdorf ein 40-köpfiges Stadtparlament statt der für kleinere Gemeinden im Kanton Bern üblichen

9 Vgl. *Schuppli*, Das Projekt PRIMA: Gemeindereform Riehen in der Bewährungsphase, in: Lienhard et al. (Hrsg.), Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, S. 93 ff.; *Steiner* et al., Zwischenevaluation des Reformprojekts PRIMA in Riehen (BS), KPM-Schriftenreihe Nr. 8; Bern 2006.

10 Vgl. *Ladner* (Fn. 3), S. 88; *Reber*, Grenzen der Diffusion von New Public Management. Eine polit-ökonomische Untersuchung für die Schweiz und ihre Gemeinden, WWZ-Forschungsbericht 03/06, Basel 2006, S. 59 ff.

11 Vgl. auch <<http://www.burgdorf.ch>>.

12 Erstmals erwähnt als „Burtorf“ = Burg Bertolfs (Berchtolds) im Zusammenhang mit einer Schenkungsurkunde Herzog Berchtolds IV. von Zähringen.

13 Quelle: <<http://www.burgdorf.ch/zahlen-daten-fakten.html>> (Stand: 26.09.2012).

14 Quelle: <<http://www.burgdorf.ch/1151.html>> (Stand: 26.09.2012).

Gemeindeversammlung und verfügt damit vergleichsweise über eine lange parlamentarische Tradition. Die Regierung (Gemeinderat) setzt sich aus einer vollamtlichen Stadtpräsidentenstelle und sechs ehrenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern zusammen. Alle Regierungsmitglieder werden im Majorzverfahren vom Volk für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt. Die Stadtverwaltung beschäftigte im Jahr 2010 insgesamt 185 Personen (Vollstellenäquivalent: 106).<sup>15</sup> Sie gliedert sich ab 2011 in sechs Direktionen (Präsidialdirektion, Finanzdirektion, Einwohner- und Sicherheitsdirektion, Sozialdirektion, Baudirektion, Bildungsdirektion). Das Budgetvolumen betrug in den letzten Jahren rund 20 Mio. Franken.<sup>16</sup>

## II. Die Einführung von WoV

### 1. Pilotversuch in der Baudirektion (Stadtbauamt)

Die Baudirektion der Stadt Burgdorf (damals noch Stadtbauamt genannt) startete am 1. Januar 1998 als Pilotprojekt in den Versuch „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung Burgdorf“.<sup>17</sup> Dieser WoV-Versuch wurde von der zuständigen Stelle des Kantons Bern vorerst für die Jahre 1998 bis 2002, dann bis zum 31. Dezember 2005 bewilligt. Ab dem 1. Januar 1998 führte das Stadtbauamt somit einen Produkthaushalt (ursprünglich mit 8 Produktgruppen und 24 Produkten<sup>18</sup>, seit Anfang 2002 auf Grund erster Erfahrungen in einer überarbeiteten Form<sup>19</sup>). Die während der ersten drei Jahre gemachten Erfahrungen aus dem WoV-Versuch wurden Ende 2000 in einem Bericht zusammengefasst<sup>20</sup> und dem Gemeinderat zu Händen des Stadtrats zugeführt. Auf der Grundlage die-

15 Vgl. Geschäftsbericht 2010 der Stadt Burgdorf, S. 93.

16 Vgl. Geschäftsbericht 2010 der Stadt Burgdorf, S. 31.

17 Vgl. *Kettiger*, Kooperative Rechtsetzungsverfahren im Dienste der Modernisierung, in: Schedler/Kettiger (Hrsg.) *Modernisieren mit der Politik*, Bern 2003, S. 237.

18 Vgl. *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Stadtbauamt (NPM „New Public Management“)*, Schlussbericht vom Dezember 2000, S. 3.

19 Vgl. Geschäftsbericht 2010 der Stadt Burgdorf, S. 97 ff.

20 Vgl. Schlussbericht (Fn. 18).

ses Erfahrungsberichten  
tionellen Überlegung  
des Gemeinderats  
WoV im Stadtbauamt

Gleichzeitig stimmte  
zweier neuer parlamentarischer  
Planungserklärung.

Damit wurden – zweier  
lungsprozess – zweier  
tens musste gemäss  
WoV für Teile der  
gen. Zweitens erfolgte  
mentarischen Instrumente  
lements des Stadtrats

### 2. Einführung für

Am 17. September  
gesamten Stadtverwalter  
wurde – grundsätzlich  
WoV beim Stadtbauamt  
Organisationsentwicklung

Für die Einführung  
fer Stadtverwaltung  
lagen geschaffen, z  
rats geändert bzw.  
ment<sup>26</sup> erlassen wer

21 Bericht der Arbeitskommission vom 17. September 2000.

22 Vgl. Protokoll der Sitzung vom 17. September 2000.

23 Gemeindeordnung vom 17. September 2000, zu deren Fassung vgl. S. 232 ff.

24 Geschäftsreglement vom 25. März 1996 (S. 12 ff.)  
25 Vgl. Protokoll der Sitzung vom 17. September 2000, S. 12 ff.

26 Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung (NPM) vom 17. September 2000.

27 Vgl. *Kettiger* (Fn. 17).

ses Erfahrungsberichts, eines weiteren Berichts mit konzeptionellen Überlegungen<sup>21</sup> sowie eines Berichts und Antrags des Gemeinderats beschloss der Stadtrat am 30. April 2001, WoV im Stadtbauamt definitiv einzuführen.<sup>22</sup>

Gleichzeitig stimmte das Stadtparlament der Schaffung zweier neuer parlamentarischer Instrumente zu: Auftrag und Planungserklärung.

Damit wurden – zusätzlich zum Organisationsentwicklungsprozess – zwei Rechtsetzungsprojekte ausgelöst: Erstens musste gemäss Art. 58 Abs. 1 GO<sup>23</sup> die Einführung von WoV für Teile der Stadtverwaltung durch Reglement erfolgen. Zweitens erforderte die Einführung der neuen parlamentarischen Instrumente eine Änderung des Geschäftsreglements des Stadtrats<sup>24</sup>.

## 2. Einführung für die gesamte Stadtverwaltung

Am 17. September 2001 beschloss der Stadtrat, WoV in der gesamten Stadtverwaltung definitiv einzuführen.<sup>25</sup> Damit wurde – grundsätzlich unabhängig von der Einführung von WoV beim Stadtbauamt – ein mehrjähriger, umfassender Organisationsentwicklungsprozess ausgelöst.

Für die Einführung einer WoV-Steuerung in der Burgdorfer Stadtverwaltung mussten erstens konzeptionelle Grundlagen geschaffen, zweitens die Geschäftsordnung des Stadtrats geändert bzw. ergänzt und drittens ein NPM-Reglement<sup>26</sup> erlassen werden.<sup>27</sup>

21 Bericht der Arbeitsgruppe „Steuerungsmodell“ vom 5. Dezember 2000.

22 Vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 30. April 2001, S. 11 ff.

23 Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf vom 26. November 2000, zu deren Entstehungsgeschichte vgl. *Kettiger* (Fn. 17), S. 232 ff.

24 Geschäftsreglement des Stadtrates von Burgdorf vom 25. März 1996 (GeschR), heute Reglement über die Organisation und das Verfahren des Stadtrats (OrR SR).

25 Vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 17. September 2001, S. 12 ff.

26 Reglement über die wirkungsorientierte Steuerung der Stadtverwaltung (NPM-Reglement) vom 3. Februar 2003.

27 Vgl. *Kettiger* (Fn. 17), S. 238 ff.

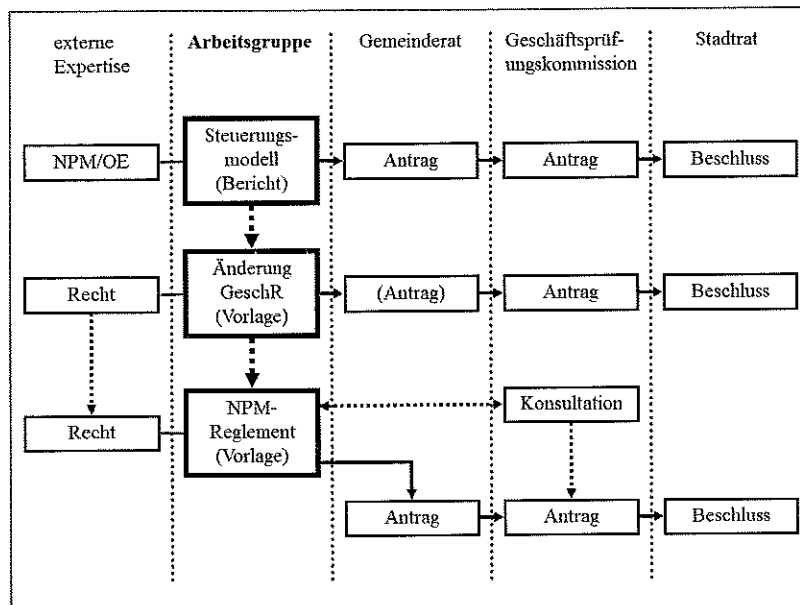


Abbildung 1: Projektorganisation Einführung WoV in Burgdorf<sup>28</sup>

Zur Erarbeitung dieser Grundlagen wurde eine Arbeitsgruppe „Steuerungsmodell“ eingesetzt. Diese setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Stadtrats, des Gemeinderats und der Verwaltung zusammen, unter Wahrung einer zweifachen Parität (gleich viele Vertreterinnen bzw. Vertreter aus Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung sowie Vertretung aller politischen Parteien).<sup>29</sup> Dieses Gremium erarbeitete sämtliche Vorlagen und leitete sie auf dem ordentlichen Instanzenweg an den Stadtrat zum Beschluss weiter (vgl. Abb. 1). Für die Unterstützung der Arbeiten wurde zur Erarbeitung des Steuerungsmodells ein Spezialist im Bereich WoV und Organisationsentwicklung beigezogen, zur Erarbeitung der Reglementsentwürfe an dessen Stelle ein Jurist. Dieses Zusammenarbeitsmodell hat sich bewährt.<sup>30</sup> Die Arbeitsgruppe „Steuerungsmodell“ entwickelte sich rasch zu einer Art Leitorgan für die Einführung von WoV und hatte auf Grund

28 Kettiger (Fn. 17), S. 240.

29 Vgl. Kettiger (Fn. 17), S. 240.

30 Vgl. Kettiger (Fn. 17), S. 241.

ihrer Zusammenfassung, dass immer die Interessen aller Beteiligten

### III. Die WoV

#### 1. Produktgruppen

Das für die Stadtratsarbeit recht kennt keine Produktgruppen. Die Produktgruppen sind auf kommunalen Ebene- und Produktgruppen festgelegt, das sind die zugeordneten Zuteilung von Verantwortung an die Stadtratsarbeiten. Es ist zu beachten, dass die Aufgaben der Stadtratsmitglieder, die Aufgaben

Innerhalb der Produktgruppen gliedern sich die Stadtratsarbeiten schliesslich im Anhang der Stadtratsarbeiten wurde innerhalb der Produktgruppen bezeichnet.

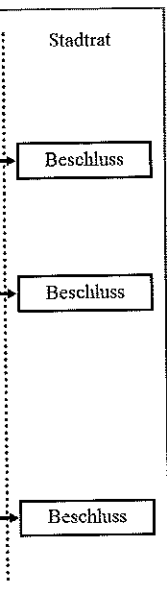
Die Produktgruppen sind die grössten der Stadtratsarbeiten in generell-absolute Produktgruppen werden die Stadtratsarbeiten mit entsprechenden Zielen mit

31 Vgl. Scheuchter (Fn. 17), Bern 2011, S. 10.

32 Siehe auch Kettiger (Fn. 17), S. 240.

33 Art. 6-8 NP.

34 Siehe auch Kettiger (Fn. 17), S. 241.



Burgdorf<sup>28</sup>

...eine Arbeits-  
...etzte sich aus  
...s Gemeinde-  
...ahrung einer  
...zw. Vertreter  
...ie Vertretung  
...n erarbeitete  
...entlichen In-  
...weiter (vgl.  
...rde zur Erar-  
...t im Bereich  
...zur Erarbei-  
...le ein Jurist.  
...<sup>30</sup> Die Arbeits-  
...sch zu einer  
...tte auf Grund

ihrer Zusammensetzung eine hohe Akzeptanz. Dank dem, dass immer der gleiche Instanzenweg gewählt wurde, war allen Beteiligten ihre Rolle in jedem Verfahrensschritt klar.

### III. Die WoV-Steuerung in Burgdorf

#### 1. Produktgruppen und Produkte

Das für die Stadt Burgdorf massgebliche Finanzhaushaltsrecht kennt keine Vorgaben hinsichtlich der Gliederung von Produktgruppen und Produkten bei der Steuerung mit WoV auf kommunaler Ebene. Bei der Schaffung der Produktgruppen- und Produktstruktur für den Produkthaushalt wurde festgelegt, dass jede Produktgruppe einer Verwaltungsdirektion zugeordnet werden muss; es gibt grundsätzlich keine direktionsübergreifenden Produktgruppen. Damit ist über die Zuteilung von Direktionen oder Direktionsbereichen als Ressorts an die sieben Gemeinderatsmitglieder die politische Verantwortung für jede Produktgruppe klar ersichtlich. Bei den Arbeiten an der Produktgruppenstruktur zeigte sich, dass die Aufbauorganisation der Stadtverwaltung nicht ideal war. Die Einführung von WoV wurde zum Anlass genommen, die Aufbauorganisation anzupassen.

Innerhalb der Aufgabenbereiche der Verwaltungsdirektionen gliedern sich die Produktgruppen und Produkte entsprechend der schweizerischen Lehre.<sup>31</sup> Eine Übersicht findet sich im Anhang zu diesem Aufsatz.<sup>32</sup> Für jede Produktgruppe wurde innerhalb der Verwaltung eine verantwortliche Person bezeichnet.

Die Produktgruppen und Produkte werden als Steuerungsgrössen der Kosten-Leistungsrechnung im NPM-Reglement in generell-abstrakter Weise detailliert beschrieben.<sup>33</sup> Produktgruppen weisen sowohl Wirkungsziele wie Leistungsziele mit entsprechenden Indikatoren auf, Produkte nur Leistungsziele mit ihren Indikatoren.<sup>34</sup>

31 Vgl. *Schedler/Proeller*, *New Public Management*, 5. Aufl., Bern 2011, S. 149 ff.

32 Siehe auch Geschäftsbericht 2010 der Stadt Burgdorf.

33 Art. 6-8 NPM-Reglement.

34 Siehe auch Geschäftsbericht 2010 der Stadt Burgdorf.

## 2. Controlling

Auch die Steuerungselemente und das Controlling werden im NPM-Reglement beschrieben und festgelegt.

Die *mittelfristige Steuerung* findet mittels eines Aufgaben- und Finanzplans statt. Dieser „zeigt die finanzielle und aufgabenseitige Entwicklung (Wirkungen und Leistungen) der Produktgruppen für das nächste Voranschlagsjahr und die vier darauf folgenden Jahre auf“<sup>35</sup>. Der Aufgaben- und Finanzplan wird dem Stadtrat zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Zur *jährlichen Steuerung* dienen der Voranschlag (mit den Produktgruppenbudgets), die Nachkredite zu den Voranschlagskrediten und die Jahresrechnung.<sup>36</sup> Die Jahresrechnung und der Verwaltungsbericht werden zu einem Geschäftsbericht zusammengefasst, mit dem der Gemeinderat gegenüber dem Stadtrat in umfassender Weise Rechenschaft ablegt.

Das Controlling umfasst die Finanzbuchhaltung und die Betriebsbuchhaltung. Das Controlling der Betriebsbuchhaltung erfolgt auf der Ebene der Produktgruppen und der Produkte; es umfasst die Wirkungen, die Leistungen sowie die Kosten und Erlöse.<sup>37</sup> Der Gemeinderat beschliesst ein Controllingkonzept, welches die Zielsetzung, die Form und die Periodizität des Controllings umschreibt, die Zuständigkeiten für das Controlling festlegt und den Anforderungen der kantonalen Behörden entspricht.

## 3. Ergebnisprüfung

Gemäss Art. 121 der Gemeindeverordnung (GV)<sup>38</sup> müssen im Kanton Bern Gemeinden mit einer WoV-Steuerung ein Organ einsetzen, das die Ergebnisse der Leistungs- und Wirkungsmessung überprüft (Ergebnisprüfungsorgan). Sie können diese Aufgabe dem Rechnungsprüfungsorgan übertragen. Hauptaufgabe des Ergebnisprüfungsorgans ist es,

35 Art. 9 Abs. 1 NPM-Reglement.

36 Art. 10-12 NPM-Reglement.

37 Art. 15 NPM-Reglement.

38 Gemeindeverordnung des Kantons Bern vom 16. Dezember 1998 (GV); BSG 170.111.

jährlich die Bericht  
meinderats an d  
Prüfungsergebnis  
darum, zu prüfen  
ren angewendet  
werden, ob die  
richtig – nach all  
zusammengeste  
der Stadt Burgdo  
gans der Gesch  
rats übertragen  
fung findet paralle

Die GPK übt z  
die Verwaltung a  
Geschäfte zu Ha  
Aufsichtsorgan f  
hängiges, verwal

Das Ergebnis  
Grundlage des  
Direktion zu eine  
nen Audit mit de  
darauf verfasst  
Handen des Stad  
gen an den Gem  
rechnung. Der Ab  
zesshandbuch im

Die erste Erge  
noch während der  
mals zu allen Pro  
fügt diesbezüglich

39 Der Verfasser  
GPK seit Som

40 Vgl. Handbuch  
vom 25. Nover  
<<http://www.bu>



jährlich die Berichterstattung über die Zielerreichung des Gemeinderats an den Stadtrat zu prüfen und diesen über das Prüfungsergebnis zu informieren. Dabei geht es einerseits darum, zu prüfen, ob die „richtigen“ Standards und Indikatoren angewendet werden. Andererseits muss festgestellt werden, ob die Daten über die Standards und Indikatoren richtig – nach allgemeingültigen Regeln – erhoben, erfasst, zusammengestellt, ausgewertet und kommentiert werden. In der Stadt Burgdorf ist die Aufgabe des Ergebnisprüfungsorgans der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Stadtrats übertragen (Art. 36 Abs. 4 OrR SR). Die Ergebnisprüfung findet parallel zur klassischen Rechnungsprüfung statt.

Die GPK übt zudem die Oberaufsicht des Stadtrats über die Verwaltung aus, berät die vom Gemeinderat vorgelegten Geschäfte zu Händen des Stadtrats vor und ist kommunales Aufsichtsorgan für Datenschutz. Sie verfügt über ein unabhängiges, verwaltungsexternes Sekretariat.<sup>39</sup>

Das Ergebnisprüfungsorgan führt jedes Jahr auf der Grundlage des Geschäftsberichts des Vorjahres bei jeder Direktion zu einer zufällig ausgewählten Produktgruppe einen Audit mit der verantwortlichen Person durch. Gestützt darauf verfasst die GPK einen Ergebnisprüfungsbericht zu Händen des Stadtrats. Dieser enthält u.a. auch Empfehlungen an den Gemeinderat zur Verbesserung der Leistungsrechnung. Der Ablauf der Ergebnisprüfung ist in einem Prozesshandbuch im Detail festgelegt und damit vorgegeben.<sup>40</sup>

Die erste Ergebnisprüfung fand bereits im Jahr 2004, also noch während der Pilotphase mit WoV im Stadtbauamt, statt (damals zu allen Produktgruppen des Stadtbauamts). Die GPK verfügt diesbezüglich somit bereits über eine längere Erfahrung.

39 Der Verfasser führt das verwaltungsexterne Sekretariat der GPK seit Sommer 2007 im Auftragsverhältnis.

40 Vgl. Handbuch der Geschäftsprüfungskommission, Version 1 vom 25. November 2010, Anhang II Kernprozesse, d.1, S. 12 f., <<http://www.burgdorf.ch/425.html>>.

## IV. Erfahrungen

### 1. Generelle Erfahrungen mit WoV

Das WoV-Steuerungsmodell hat sich in Burgdorf grundsätzlich bewährt. Das Ergebnisprüfungsorgan hielt im Frühjahr 2011 folgendes fest: „Der anlässlich der Ergebnisprüfungen der Geschäftsberichte 2007, 2008 und 2009 gewonnene Eindruck, dass die Direktionen gemessen an der Zeitdauer seit der Einführung gut mit NPM zurechtkommen (NPM ist eingeführt, NPM wird gelebt, NPM ist akzeptiert) hat sich grundsätzlich bestätigt.“<sup>41</sup> Von den zahlreichen durch die GPK als Ergebnisprüfungsorgan oder im Rahmen der jährlichen Verwaltungskontrollen befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Burgdorfer Stadtverwaltung kann sich kaum eine Person ein Zurück zum herkömmlichen – input-orientierten – Steuerungsmodell vorstellen.

Anlässlich der Ergebnisprüfung 2011 wurde aber auch folgendes festgestellt: „Es entstand der Eindruck, dass hinsichtlich der Entwicklung von NPM in der Burgdorfer Stadtverwaltung eine Stagnation eingetreten ist – sieht man von der generellen Überprüfung der Wirkungs- und Leistungsziele samt Indikatoren ab. Die Geschäftsprüfungskommission ortete das Problem darin, dass in der Zwischenzeit sowohl in der Verwaltung wie in der Politik ein teilweiser Personalwechsel stattgefunden hat, ohne dass die neu eingetretenen Personen in genügender Weise zu NPM geschult wurden.“<sup>42</sup> Ähnliche Erfahrungen scheint der Kanton Bern mit seiner WoV-Steuerung gemacht zu haben. Bei der Einführung eines WoV-Steuerungssystems ist somit eine kontinuierliche Aus- und Weiterbildung des Personals (mindestens aber der Führungskräfte) hinsichtlich der WoV-Steuerung vorzusehen.

Die Erfahrungen der Stadt Burgdorf zeigen deutlich auf, dass eine Steuerung eines Gemeinwesens mit einem WoV-Steuerungsmodell einerseits ein Organisationsentwicklungsprozess und andererseits ein *kontinuierlicher Verbesserungs-*

41 Ergebnisprüfungsbericht vom 26. Mai 2011 zum Geschäftsbericht 2010, S. 4.

42 Ergebnisprüfungsbericht vom 26. Mai 2011 zum Geschäftsbericht 2010, S. 4.

prozess ist. Ein bra sich nicht in einem V in den ersten fünf b zwischen Gemeinde den Aufsichtsorgane die Elemente des St Wirkungsziele bis zu terentwickelt werden Überarbeitung von Z ziff. 2) u.a. zu einer gen im NPM-Reglem

Ein bis heute uny rechnung von Leistu nerhalb der Stadtve Weisungen, welche blähung des büokra

Die WoV-Steueru reichen ein Problem naler Ebene oder Bu entierten Steuerung ton Bern insbesond prüfungsorgan hat „Das Problem der S PG 61 – die Übers Bundesamt für Statia Jedes der Systeme sungszeiträume. Die der Ergebnisprüfung (Ergebnisprüfungsbe 4.5). Nach Auffass sollte das Problem

43 Teilrevision vom 1

44 Vgl. bereits der zum Geschäftsbe bericht vom 26. M

45 Vgl. dazu auch / der Sozialen Arb Maelicke/Uebelha Weiter auf dem Arbeit, Baden-Ba

prozess ist. Ein brauchbares WoV-Steuerungsmodell lässt sich nicht in einem Wurf implementieren. Es ist – mindestens in den ersten fünf bis zehn Jahren – ein ständiger Diskurs zwischen Gemeinderat und Stadtverwaltung einerseits und den Aufsichtsorganen andererseits notwendig, in welchem die Elemente des Steuerungsmodells (von der Definition der Wirkungsziele bis zur Darstellung im Geschäftsbericht) weiterentwickelt werden. In Burgdorf führte dies neben der Überarbeitung von Zielen und Indikatoren (vgl. nachfolgend ziff. 2) u.a. zu einer Neuformulierung der Nachkreditregelungen im NPM-Reglement.<sup>43</sup>

Ein bis heute ungelöstes Problem stellt die interne Verrechnung von Leistungen (z.G. eines anderen Produkts) innerhalb der Stadtverwaltung dar. Hier fehlen noch immer Weisungen, welche eine einheitliche Handhabung ohne Aufblähung des bürokratischen Apparats ermöglichen würden.<sup>44</sup>

Die WoV-Steuerung auf Gemeindeebene kann in Fachbereichen ein Problem darstellen, in welchen bereits auf kantonaler Ebene oder Bundesebene Elemente einer wirkungsorientierten Steuerung verwendet werden. Dies betrifft im Kanton Bern insbesondere den Sozialbereich.<sup>45</sup> Das Ergebnisprüfungsorgan hat die Problematik wie folgt beschrieben: „Das Problem der SozD ist – insbesondere hinsichtlich der PG 61 – die Überschneidung von drei Reportingsystemen: Bundesamt für Statistik (BFS), Kanton sowie NPM Burgdorf. Jedes der Systeme hat andere Ziele, Indikatoren und Erfassungszeiträume. Dieses Problem wurde bereits im Rahmen der Ergebnisprüfung zum Geschäftsbericht 2007 festgestellt (Ergebnisprüfungsbericht zum Geschäftsbericht 2007, Ziffer 4.5). Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission sollte das Problem offensiv angegangen werden. Es sollte

43 Teilrevision vom 3. März 2008 (Art. 11 Abs. 4 und 5).

44 Vgl. bereits der Ergebnisprüfungsbericht vom 4. Juni 2008 zum Geschäftsbericht 2008, S. 4, zuletzt im Ergebnisprüfungsbericht vom 26. Mai 2011 zum Geschäftsbericht 2010, S. 4.

45 Vgl. dazu auch *Kettiger/Schwander*, Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit - Möglichkeiten und Grenzen, in: *Fritze/Maelicke/Uebelhart*, Management und Systementwicklung. Weiter auf dem Weg der Wirkungsorientierung der Sozialen Arbeit, Baden-Baden 2011, S. 130 f.

möglich sein, bestimmte Erhebungen so auszugestalten, dass sie mit wenig Zusatzaufwand für mehrere Reportings verwendet werden können.<sup>46</sup>

## 2. Ziele und Indikatoren

Bereits bei der Ergebnisprüfung des Geschäftsjahres 2006 – des ersten Jahres mit einer flächendeckenden WoV-Steuerung – wurde festgestellt, dass sich bestimmte Zielformulierungen und die Wahl bestimmter Indikatoren nicht bewährten.<sup>47</sup> Dies bestätigte sich in den Folgejahren. Bereits im Jahr 2009 verlangte das Ergebnisprüfungsorgan ausdrücklich eine Anpassung der Wirkungs- und Leistungsziele sowie Indikatoren, die sich für die Steuerung als ungeeignet erwiesen hatten.<sup>48</sup> Auf Grund der Empfehlungen des Ergebnisprüfungsorgans einerseits und des teilweise entstandenen Unmuts in der Verwaltung andererseits ordnete der Gemeinderat im Herbst 2010 die vollständige systematische Überprüfung aller Wirkungs- und Leistungsziele und der zugehörigen Indikatoren an. Diese Arbeiten konnten Ende Mai 2011 erfolgreich abgeschlossen werden. Der Voranschlag 2012 – und damit ab dem Jahr 2012 auch das Controlling und die Geschäftsberichte – werden auf einer verbesserten Grundlage aufbauen können.

Damit hat sich auch in der Praxis der Stadt Burgdorf einmal mehr gezeigt, dass einer der wesentlichsten Erfolgsfaktoren für ein WoV-Steuerungssystem die sorgfältige Auswahl und Definition der Wirkungs- und Leistungsziele und der zugehörigen Indikatoren ist.

46 Ergebnisprüfungsbericht vom 3. Juni 2010 zum Geschäftsbericht 2009, S. 7.

47 Ergebnisprüfungsbericht vom Mai 2007 zum Geschäftsbericht 2006, Ziff. 3.2 und 3.4.

48 Vgl. Ergebnisprüfungsbericht vom 4. Juni 2009 zum Geschäftsbericht 2008, Empfehlung E2, S. 5.

## Anhang: Produkt

Im Jahr 2011 wie  
Burgdorf die folgen  
auf (DIR = Direktion

<b>1</b>	<b>DIR Präsid</b>
10	PG Führung
1000	P Dienstleis
1010	P Führungs
1020	P Rechtsfra
11	PG Stadtma
1100	P Stadtmar
12	PG Anlässe
1200	P Offizielle
1210	P Repräsen
13	PG Dienstle
1300	P Personal
1310	P Direktions
<b>2</b>	<b>DIR Baudir</b>
20	PG Aussen
2000	P Öffentlich
2010	P Fliessgev
2020	P Friedhofa
21	PG Baurec
2100	P Baubewill
2110	P Emission
22	PG Entsorg
2200	P Abfallents
2210	P Abwasse
2220	P Hygiene

49 Geschäftsberic  
2010 der Stadt

50 Die Präsidialdir  
Management (I

### **Anhang: Produktgruppen und Produkte**

Im Jahr 2011 wies das WoV-Steuerungsmodell der Stadt Burgdorf die folgende Produktgruppen- bzw. Produktstruktur auf (DIR = Direktion; PG = Produktgruppe; P = Produkt).<sup>49</sup>

- 1 DIR Präsidialdirektion**
  - 10 PG Führungsunterstützung Behörden
    - 1000 P Dienstleistungen SR
    - 1010 P Führungsunterstützung GR
    - 1020 P Rechtsfragen
  - 11 PG Stadtmarketing
    - 1100 P Stadtmarketing
  - 12 PG Anlässe und Repräsentation
    - 1200 P Offizielle Anlässe
    - 1210 P Repräsentationen
  - 13 PG Dienstleistungen Personal<sup>50</sup>
    - 1300 P Personal
    - 1310 P Direktionsübergreifende Querschnittskosten
- 2 DIR Baudirektion**
  - 20 PG Aussenraum, Landschaft
    - 2000 P Öffentliche Grünanlagen
    - 2010 P Fliessgewässer
    - 2020 P Friedhofanlagen
  - 21 PG Baurechtliche Verfahren
    - 2100 P Baubewilligungs- und andere Verwaltungsverfahren
    - 2110 P Emissionskontrolle und Immissionsschutz
  - 22 PG Entsorgung
    - 2200 P Abfallentsorgung
    - 2210 P Abwasserentsorgung
    - 2220 P Hygiene im öffentlichen Bereich

49 Geschäftsbericht 2010 der Stadt Burgdorf; Geschäftsbericht 2010 der Stadt Burgdorf, Zusatzband Produkte.

50 Die Präsidialdirektion ist für das gesamte Human Resource Management (HRM) der Stadtverwaltung zuständig.

- 23 *PG Stadtentwicklung*  
 2300 P Nachhaltige Entwicklung  
 2310 P Stadtplanung  
 2320 P Öffentlicher Verkehr  
 2330 P Kartenwerk und GIS
- 24 *PG Verkehrsinfrastruktur*  
 2400 P Öffentliche Verkehrsflächen und Kunstbauten  
 2410 P Winterdienst  
 2420 P Strassenreinigung  
 2430 P Markierungen und Signalisationen
- 3 DIR Einwohner- und Sicherheitsdirektion<sup>51</sup>**
- 32 *PG Verkehrsordnung*  
 3200 P Verkehrssicherheit  
 3210 P Parkraumbewirtschaftung
- 33 *PG Bevölkerungsschutz und Ordnung*  
 3300 P Ruhe und Ordnung  
 3310 P Feuerwehr  
 3320 P Zivilschutz
- 34 *PG Gewerbebewilligungen und -kontrollen*  
 3400 P Nutzung des öffentlichen Raums
- 35 *PG Wahlen, Abstimmungen, Initiativen, Referenden<sup>52</sup>*  
 3500 P Wahlen, Abstimmungen, Initiativen, Referenden
- 36 *PG Einwohnerdienste*  
 3600 P Einwohnermeldewesen  
 3610 P Einbürgerungen  
 3620 P ID und Pässe  
 3630 P AHV

- 51 Per 1. Januar 2010 Zusammenlegung der Einwohnerdirektion mit der Sicherheitsdirektion infolge Wegfalls der Stadtpolizei (Aufgaben gingen an Kantonspolizei), daher die Lücken in der Nummerierung der PG. Die Direktion DIR 4 fehlt deshalb.
- 52 Wegen der engen Anbindung des Stimmregisters an das Einwohnerregister liegt die Zuständigkeit für Wahlen und Abstimmungen in Burgdorf bei der Einwohner- und Sicherheitsdirektion und nicht bei der Stadtkanzlei.

- 37 *PG Dienstleistungen*  
 3700 P Sicherheit  
 3710 P Bestattung
- 5 DIR Bildung**
- 50 *PG Bildung*  
 5000 P Kindergarten  
 5010 P Weiterbildung  
 5020 P Interkulturelle Bildung
- 51 *PG Schulwesen*  
 5100 P Tageskinderkrippen  
 5110 P Tageskinderkrippen
- 52 *PG Freizeit*  
 5200 P Sportanlagen  
 5210 P Hobbyvereine  
 5220 P Ferienaufenthalte
- 53 *PG Kultur*  
 5300 P Kunst- und Kulturbauwerke
- 6 DIR Soziales**
- 60 *PG Erwerbslosengeld*  
 6030 P Kindeserwerbslosengeld  
 6040 P Erwerbslosengeld
- 61 *PG Existenzminimum*  
 6100 P Sozialhilfe  
 6110 P Asylbewerberleistungen  
 6120 P Institutionen für die Integration
- 62 *PG Gesundheitswesen*  
 6200 P Schulgesundheitsuntersuchungen  
 6210 P Langzeitbetreuung
- 63 *PG Stiftungen*  
 6300 P Stiftungen

37 *PG Dienstleistungen bei Todesfall*

3700 P Sicherung von Nachlässen

3710 P Bestattungswesen

**5 DIR Bildungsdirektion**

50 *PG Bildung*

5000 P Kindergarten-, Primar- und Oberstufenbetrieb

5010 P Weiterführende und ergänzende Schulen

5020 P Interkulturelle Angebote

51 *PG Schul- und familienergänzende Angebote*

5100 P Tagesbetreuung für nicht schulpflichtige Kinder

5110 P Tagesbetreuung für schulpflichtige Kinder

52 *PG Freizeit*

5200 P Sportangebote

5210 P Hobby- und Freizeitangebote

5220 P Ferienpass

53 *PG Kultur*

5300 P Kunst- und Kulturförderung

**6 DIR Sozialdirektion**

60 *PG Erwachsenen- und Kinderschutz*

6030 P Kinderschutz

6040 P Erwachsenenschutz

61 *PG Existenzsicherung und Integration*

6100 P Sozialhilfe Existenzsicherung und Integration

6110 P Asylwesen Existenzsicherung und Integration

6120 P Institutionelle Angebote für berufliche und soziale Integration

62 *PG Gesundheit*

6200 P Schulzahnärztliche und schulärztliche Dienstleistungen

6210 P Langzeitpflege zu Hause

63 *PG Stiftungsaufsicht*

6300 P Stiftungsaufsicht

**7 DIR Finanzdirektion**

70 *PG Dienstleistungen Bereiche*

7000 P Finanzen

7010 P Infrastruktur VV<sup>53</sup>

7020 P Infrastruktur FV<sup>54</sup>

7030 P Informatik<sup>55</sup>

71 *PG Steuern*

7100 P Ordentliche Steuern

7110 P Liegenschaftssteuern

7120 P Hundetaxen

53 VV = Verwaltungsvermögen (Verwaltungsliegenschaften).

54 FV = Finanzvermögen (vermietete Liegenschaften).

55 Zentrale Informatikabteilung der Stadtverwaltung.

**Gordana Ž**

## **Outcome- in the Slo**

### **Abstract:**

The current so  
stantially aggra  
comes and res  
Slovenia, altho  
orientation hav  
to be substant  
ments. In sear  
structural chan  
services, policy  
increasingly im

In the paper  
the Slovenian p  
oriented budge  
reducing admin

### **Key words:**

Slovenia, publ  
Government, c  
trative burdens

## **1 INTROD**

Since the past  
public adminis  
results oriente  
principles of p

1 Gordana Ž  
Administrat  
Quality Cor



Schriftenreihe der Österreichischen  
Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft

---

Band 7

# Wirkungsorientierte Verwaltung und Öffentlicher Dienst

## Gesammelte Vorträge

der ÖVG-Herbsttagung 2010 „Recht und Praxis der  
Wirkungsorientierten Verwaltung“  
16. bis 17. September 2010  
Bundesministerium für Finanzen, Wien

der Dreiländertagung „Der Öffentliche Dienst in  
Deutschland, Österreich und der Schweiz –  
Stand, Reformen, Zukunftsperspektiven“  
18. bis 19. Oktober 2007  
Residenz, Salzburg

Herausgeber

Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft



R E C H T

Wien · Graz 2013