



**1553 Bericht NEF 2000 des Regierungsrates:
Abschluss der Versuchsphase und
breitere Einführung**

Regierungsratsbeschluss vom
17. Mai 2000

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzfassung	III
Übersicht über die Planungserklärungen	XVII
Teil I Das Reformprojekt im Überblick	
1. NEF 2000: Ziele und Inhalte	3
1.1 Absicht und Stossrichtung	3
1.2 Ziele	3
2. Schwerpunkte der Projektarbeiten	4
2.1 Pilotprojekte	4
2.2 Steuerungsmodell NEF SOLL	5
2.3 Personalpolitische Instrumente	6
2.4 Projektbegleitung, Information, Ausbildung	8
3. Externe Projektevaluation	8
4. Schnittstellen mit anderen Projekten	9
4.1 „Neue Personal- und Lehreranstellungsgesetzgebung (PELAG)“	9
4.2 Informatikprojekt FIS 2000	9
4.3 Informatikorganisation	10
4.4 Neue Finanzaufsicht	10
4.5 Reorganisation der Bezirksverwaltung	11
4.6 Erfolgskontrollen im Staatsbeitragsbereich (ERKOS)	12
5. Mitwirkung des Grossen Rates im Projekt	13
6. Entwicklungen in anderen Kantonen	13
7. Politische Würdigung	14
Teil II Versuchsphase: Erfahrungen, Erkenntnisse und Würdigung	
1. Ausgangslage	19
2. „Führungsorientierung“: Erfahrung und Erkenntnisse	20
2.1 Erfahrungen zur Zielerreichung	20
2.2 Erkenntnisse	23
2.3 Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000	25
3. „Leistungsorientierung“: Erfahrung und Erkenntnisse	27
3.1 Erfahrungen zur Zielerreichung	27
3.2 Erkenntnisse	29
3.3 Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000	30

4.	„Wirkungsorientierung“: Erfahrung und Erkenntnisse	31
4.1	Erfahrungen zur Zielerreichung	31
4.2	Erkenntnisse	32
4.3	Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000	33
5.	„Kostenorientierung“: Erfahrung und Erkenntnisse	34
5.1	Erfahrungen zur Zielerreichung	34
5.2	Erkenntnisse	36
5.3	Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000	37
6.	Politische Würdigung	37

Teil III Das Steuerungsmodell NEF SOLL

1.	Einleitung	43
2.	Grundlagen des Steuerungsmodells NEF SOLL	44
2.1	Rahmenbedingungen	44
2.2	Die Steuerungsfunktionen des Parlaments	45
2.3	Wirkungssteuerung und Leistungssteuerung	46
2.4	Stufengerechte Führung	49
2.5	Leitsätze des Steuerungsmodells NEF SOLL	50
3.	Die Steuerung durch den Grossen Rat	50
3.1	Zuständigkeiten	50
3.2	Steuerungs- und Interventionsinstrumente	54
3.2.1	Steuerungsinstrumente	54
3.2.1.1	Ausgangslage	54
3.2.1.2	Gesetz	55
3.2.1.3	Richtlinien der Regierungspolitik	56
3.2.1.4	Aufgaben- und Finanzplan	57
3.2.1.5	Voranschlag	58
3.2.1.6	Geschäftsbericht	59
3.2.2	Interventionsinstrumente	61
3.2.2.1	Auftrag	61
3.2.2.2	Planungserklärung	62
3.2.2.3	„Klassische“ parlamentarische Instrumente	63
3.3	Organisation und Abläufe	64
3.3.1	Organisation	64
3.3.2	Abläufe	65

3.4	Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates im Zusammenspiel der parlamentarischen Instrumente	65
4.	Steuerungsaspekte im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates	69
4.1	Querschnitts- und Stabsaufgaben	69
4.2	Die besondere Problematik der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege	70
4.3	Betriebliches Rechnungswesen	71
4.4	Aspekte der Revision	72

Teil IV NEF in den Gerichten

1.	Pilotprojekt Jugendgericht Emmental-Oberaargau	77
2.	Konsequenzen für die breitere Einführung von NEF 2000	77
3.	Vertiefungsschwergewichte	78

Teil V Breitere Einführung von NEF

1.	Einleitung	83
1.1	Ausgangslage	83
1.2	Absicht des Regierungsrates	83
2.	Konzept zur breiteren Einführung von NEF 2000	84
2.1	Vorgehen, Zeitplan	84
2.2	Laufende Vorbereitungsarbeiten	86
2.3	Gewährleistung der Volksrechte	86
2.4	Vorübergehender Status der 12 Pilotprojekte NEF 2000	87
3.	Gesetz über die breitere Einführung von NEF 2000	88
4.	Ausbildung	88
5.	Finanzielle Konsequenzen	90
5.1	Externe Kosten	90
5.2	Interne Kosten	92
6.	Antrag	93

Anhang 1 Verzeichnis der Fachberichte

Anhang 2 Projektorganisation NEF 2000

Anhang 3 Glossar

Anhang 4 Literaturverzeichnis

KURZFASSUNG

Kurzfassung

NEF 2000 unterstützt Politik und Verwaltung, künftige Herausforderungen zu meistern

NEF 2000 soll den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung unterstützen, die zunehmenden, sich rasch verändernden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen besser zu meistern:

⇒ I/1.

- Das Umfeld der bernischen Verwaltung veränderte sich in den letzten Jahrzehnten immer stärker und wird auch in Zukunft Politik und Verwaltung vor neue Herausforderungen stellen.
- Die Bedürfnisse von Gesellschaft und Wirtschaft werden vielfältiger und stellen neue, komplexere Anforderungen an die öffentlichen Aufgaben.
- Die Bürgerinnen und Bürger wollen auch im Bereich des hoheitlichen Handelns vermehrt als „Kundinnen“ und „Kunden“ behandelt werden.
- Der Wettbewerb zwischen den Kantonen um Standortgunst nimmt weiter zu; damit gewinnt der Vergleich mit anderen Kantonen an Bedeutung.
- Der Kostendruck auf das staatliche Handeln steigt und stellt den Kanton Bern vor die Tatsache, bestehende Aufgaben günstiger zu erfüllen, um neue Aufgaben überhaupt finanzieren zu können.

Drei Gründe für die breitere Einführung von NEF 2000

Nach Abschluss der Versuchsphase stehen für den Regierungsrat folgende drei Gründe für die breitere Einführung von NEF 2000 im Vordergrund:

1. *NEF 2000 fördert die Führungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung nachhaltig und schafft die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung.* ⇒ II/6.

Der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung erhalten mehr Handlungsfreiheit und grösseren Gestaltungsspielraum in den entsprechenden Zuständigkeitsbereichen. Im Vordergrund steht dabei die politische Klarheit über die Inhalte des staatlichen Handelns und des dafür notwendigen Mitteleinsatzes sowie der betriebliche Handlungsspielraum für die Aufgabenerfüllung.

Die Bürgerinnen und Bürger erhalten die Leistungen der Verwaltung im Sinne der unmittelbaren Produkte qualitativ einwandfrei und zur richtigen Zeit. Im Vordergrund steht die situationsgerechte und zufriedenstellende Versorgung mit öffentlichen Leistungen.

Es ist sowohl im Interesse der Bevölkerung als auch der Politik und der Verwaltung, die öffentlichen Leistungen mit verhältnismässigem Aufwand zu erbringen. Im Vordergrund steht dabei nicht das Primat der kostenminimierenden Aufgabensteuerung, sondern das optimale Verhältnis zwischen sparsamem Einsatz knapper Ressourcen und möglichst wirksamen, qualitativ hinreichenden Leistungen.

2. *NEF 2000 führt neue Elemente ein, die ein leistungs- und kostenorientiertes Handeln des Staates begünstigen, Voraussetzungen für bessere Wirkungen schaffen und die Führung auf allen Ebenen stärken.* ⇒ II/6.

Die NEF-spezifischen Elemente, wie Produkte, Wirkungs- und Leistungsziele, Mitteleinsatz, Besondere Rechnung, Controlling, Kostenrechnung begünstigen ein leistungs- und kostenorientiertes Handeln des Staates. Sie schaffen zudem Voraussetzungen für bessere Wirkungen und stärken die Führung auf allen

Ebenen.

Bei den Führungskräften und den Mitarbeitenden setzt mit NEF 2000 ein Entwicklungsprozess ein, der im Alltag das Bewusstsein für die Anliegen der Leistungsempfängerinnen und -empfänger, die Qualität und den Mitteleinsatz der Produkte sowie für die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung fördert.

Die Produktgruppen und Produkte eignen sich als Träger von inhaltlichen und finanziellen Führungsinformationen. Sie geben Transparenz über die staatlichen Aufgaben und den Mitteleinsatz, welche die ursprünglichen Erwartungen übertrifft. Systematisierte und über verschiedenste Aufgabengebiete hinweg vergleichbare Führungsinformationen ermöglichen zusammen mit den NEF-spezifischen Führungsinstrumenten eine wirksamere Steuerung der öffentlichen Aufgaben und eine effizientere Aufgabenerfüllung.

3. *NEF 2000 ist ein Gewinn für die Bevölkerung, den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung.*

⇒ II/6.

Die *Bevölkerung* gewinnt eine Versorgung mit öffentlichen Gütern, die sich an den Wirkungen und Bedürfnissen, den konkret erbrachten Leistungen und an einem optimalen Mitteleinsatz orientiert.

Die Bürgerinnen und Bürger erhalten als Stimmberechtigte bessere Entscheidungsgrundlagen, um ihre Volksrechte wahrzunehmen und auf das staatliche Handeln einzuwirken. Als Steuerzahlende finanzieren sie öffentliche Leistungen, die kostengünstig und wirksam erbracht werden.

Der *Grosse Rat* gewinnt eine bessere Entscheidungsgrundlage für die Steuerung der öffentlichen Aufgaben. Transparenz und qualitativ bessere Informationen erlauben es ihm, die Stossrichtungen des staatlichen Handelns und die öffentlichen Aufgaben

in einer zielorientierten Gesetzgebung festzulegen. Zudem behält das Parlament die Möglichkeit, im Rahmen seiner Oberaufsicht und mit den parlamentarischen Instrumenten (z.B. Auftrag, Motion, Postulat, Interpellation, Planungserklärung) auf das staatliche Handeln, auf die Aufgabenerfüllung und bei Bedarf auch auf Detailfragen Einfluss zu nehmen.

Der *Regierungsrat* gewinnt bezogen auf alle Staatsaufgaben Transparenz über Inhalte, Ziele, Qualität und Mittel. Diese Information ermöglicht ihm eine effizientere und wirksamere Führung der Verwaltung. Das Instrument des Globalbudgets gibt dem Regierungsrat mehr Handlungsspielraum zur sachgerechten Erfüllung der Staatsaufgaben, während die Analyse der Aufgabenerfüllung und deren Mitteleinsatz im Rahmen des Controllings frühzeitiges Erkennen von und Reagieren auf Veränderungen erlaubt.

Die *Verwaltung* gewinnt Transparenz über die Erfüllung der Aufgaben (Leistungserstellung) und über den Mitteleinsatz. Diese Informationen erlauben ihr eine effiziente und effektive Leistungserstellung bei den Produkten und Produktgruppen. Die globalen Budgetvorgaben vergrössern den betrieblichen Handlungsspielraum und bei den Mitarbeitenden stellt sich auf Grund der Delegation von Aufgaben und Kompetenzen sowie der klaren Zielvorgaben ein höheres Verantwortungsbewusstsein ein.

Der Grosse Rat kann dank besserer Transparenz und zusätzlichen Instrumenten das staatliche Handeln wirksamer steuern

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat das Steuerungsmodell NEF SOLL, welches die staatsrechtlichen Prinzipien einhält, staatspolitisch ausgewogen ist und die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Rahmen des Machbaren umsetzt.

⇒ Teil III

Im Vergleich zur traditionellen Verwaltungsführung bringt das Steuerungsmodell NEF SOLL erhebliche Vorteile bezüglich der Transparenz über das staatliche Handeln und der Einwirkungsmöglichkeiten für den Grossen Rat mit sich.

Der Regierungsrat sieht in der Umsetzung des Steuerungsmodells NEF SOLL einen Entwicklungsprozess, in dem die Erfahrungen gesammelt und ausgewertet und die einzelnen Elemente entsprechend optimiert werden.

Das Steuerungsmodell NEF SOLL gibt dem Grossen Rat die Möglichkeit, seine Funktionen optimal umzusetzen:

⇒ III/3.

- Er legt im Rahmen des übergeordneten Rechts das Grundlegende und Wichtige durch das Gesetz fest, insbesondere auch die (Wirkungs-)Ziele des staatlichen Handelns.
- Er beschliesst im Voranschlag die finanziellen Eckwerte des Haushaltes des Kantons Bern, der Produktgruppen und Staatsbeiträge.
- Er beteiligt sich an der mittel- und langfristigen Planung der Staatstätigkeit.
- Er wirkt auf das staatliche Handeln mit Hilfe parlamentarischer Instrumente ein.
- Er übt die Aufsicht und Kontrolle über die Tätigkeiten von Regierungsrat und Verwaltung aus.

Der Grosse Rat verfügt im Steuerungsmodell NEF SOLL über alle bisher vorhandenen sowie über neue Steuerungs- und Interventionsinstrumente:

⇒ III/3.

<i>Steuerungsinstrument</i>	<i>Inhalt und Funktion</i>
– Gesetz	– Festlegen von Wichtigem und Wesentlichem sowie von Wirkungszielen
– Richtlinien der Regierungspolitik	– Kenntnisnahme von strategischen Oberzielen im Sinne einer Schwerpunktbildung
– Aufgaben- und Finanzplan	– Kenntnisnahme vom Saldo der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung je Direktion/Staatskanzlei, Saldo der Produktgruppen sowie der Staatsbeiträge
– Voranschlag (ersetzt den traditionellen Voranschlag und das Jahresprogramm)	– Beschluss über Saldo der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung je Direktion/Staatskanzlei, Saldo der Produktgruppen sowie über Staatsbeiträge
– Geschäftsbericht (ersetzt den Verwaltungsbericht und die Staatsrechnung)	– Kenntnisnahme von der Berichterstattung über Saldo der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung je Direktion/Staatskanzlei, Saldo der Produktgruppen sowie über Staatsbeiträge

<i>Interventionsinstrument</i>	<i>Inhalt und Funktion</i>
--------------------------------	----------------------------

– Auftrag (neu)	– Auftrag als Weisung (im Bereich des Grossen Rates) – Auftrag als Richtlinie (im Bereich des Regierungsrates)
– Planungserklärung zum – Voranschlag (neu) – Aufgaben- und Finanzplan	– Erklärung zu Inhalten des Voranschlags bzw. des Aufgaben- und Finanzplans
– Motion	– Weisung (im Bereich des Grossen Rates) – Richtlinie (im Bereich des Regierungsrates)
– Postulat	– Auftrag zur Abklärung und Berichterstattung
– Interpellation	– Begehren um Auskunftserteilung über bestimmte Vorfälle
– Parlamentarische Initiative	– Antrag mit ausformulierten Gesetzes- und Dekretsbestimmungen
– Grundsatzbeschluss (fakultative Volksabstimmung)	– Festlegen von wesentlichen und wichtigen Grundsätzen für die künftige Entwicklung des Staates

Der Regierungsrat will NEF 2000 breit einführen

Nach Abschluss und Auswertung der Versuchsphase und in Würdigung der inzwischen weitergeführten Arbeiten im Projekt hat der Regierungsrat folgende Absicht:

⇒ V/1.

- Der Regierungsrat hält an seiner im Dritten Zwischenbericht formulierten Absicht fest, NEF 2000 in der Verwaltung breiter einzuführen.
- Unter Vorbehalt der Zustimmung durch den Grossen Rat wird NEF 2000 – wie im Dritten Zwischenbericht skizziert – in einer 1. Staffel (VOL, POM, BVE) per 1. Januar 2003 und in einer 2. Staffel (STA, GEF, JGK, FIN, ERZ) per 1. Januar 2004 eingeführt.
- Die Gerichte und die dezentrale Justizverwaltung bilden eine 3. Staffel. Über die breitere Einführung von NEF 2000 in den Gerichten soll erst nach Abschluss der notwendigen Abklärungen Beschluss gefasst werden.
- Dem Grossen Rat wird für die 1. und 2. Staffel der breiteren Einführung von NEF 2000 ein Kreditantrag in der Höhe von Fr. 4'400'000.- unterbreitet.

⇒ Teil IV

Der Regierungsrat beabsichtigt, dem Grossen Rat ein Gesetz über die breitere Einführung von NEF 2000 zu unterbreiten. Mit diesem Mantelerlass, der auf den Betriebsbeginn der 1. Staffel auf den 1. Januar 2003 in Kraft treten soll, werden namentlich folgende Gesetze geändert:

⇒ V/3.

- Gesetz vom 8. November 1998 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz)
- Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz)
- Gesetz vom 7. Februar 1990 über die Stellenschaffung, -planförierung und -bewirtschaftung
- Gesetz vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz)

NEF 2000 – eine Investition in die Zukunft

Zusammen mit seinem Bericht über den Abschluss der Versuchsphase und die breitere Einführung von NEF 2000 unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Kredit in der Höhe von Fr. 4'400'000.- zur breiteren Einführung von NEF 2000 in der Staatskanzlei und allen Direktionen:

⇒ V/5.

- Auf der Ebene des Gesamtprojekts geht es um die Finanzierung des Projektleitungsteams.
- Auf der Ebene der Staatskanzlei und der Direktionen sind externe Beratungsleistungen, Ausbildungsangebote und der Aufbau der Kostenrechnung zu finanzieren.

Aus finanzhaushaltrechtlichen Gründen hat der Regierungsrat beschlossen, dem Grossen Rat die für die breitere Einführung von NEF 2000 benötigten Kredite in zwei Schritten zu beantragen:

1. Schritt: Zusammen mit dem Dritten Zwischenbericht unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat in der November-Session 1999 einen Kredit in der Höhe von Fr. 1'026'000.- für das Jahr 2000. Diese Jahrestranche dient der Finanzierung der Arbeiten in der 1. Staffel und des Projektleitungsteams NEF 2000. Der Grosse Rat hat diesen Kredit am 1. Dezember 1999 beschlossen.
2. Schritt: In Ergänzung zur Jahrestranche beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat nun zusammen mit dem vorliegenden Bericht einen Kredit in der Höhe von Fr. 4'400'000.-.

Die Aufteilung der Kredite auf zwei Beschlüsse ist nach Auffassung des Regierungsrates zulässig und zweckmässig. Mit der Bewilligung des Übergangskredits für das Jahr 2000 hat der Grosse Rat keine

grundsätzliche Entscheidung über die breitere Einführung von NEF 2000 gefällt. Der grösste Teil der erbrachten Leistungen können bei einem Abbruch von NEF 2000 in den Direktionen der 1. Staffel zur Verbesserung der internen Führung weiterverwendet werden.

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Grossen Rates, wonach der Nutzen die Kosten der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung überwiegen müssen. Er hat jedoch verschiedentlich darauf hingewiesen, dass es ausserordentlich schwierig sei, Kosten und Nutzen umfassend zu konkretisieren. Aus diesem Grund liess er die Erfahrungen aus den Pilotprojekten breit zusammentragen und zu einem möglichst vollständigen Erfahrungsbild zusammenfügen (vgl. Teil II). Gleichzeitig geben die Ergebnisse aus der externen Evaluation einen Einblick in die Entwicklung im Laufe der Versuchsphase¹. Das Erfahrungsbild und die Erkenntnisse aus der externen Evaluation bilden aus der Sicht des Regierungsrates hinreichende Entscheidungsgrundlagen zur Abwägung von Kosten und Nutzen von NEF 2000.

⇒ *Übersicht
über die Pla-
nungserklä-
rungen/2.*

Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass der Nutzen die Kosten eindeutig überwiegt.

¹ Vgl. Landert/Farago/Davatz: Evaluation des Pilotprojekts „Neue Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern, 2. Etappe; Zürich Januar 2000.

Was ist wo zu finden

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat den Bericht über den Abschluss der Versuchsphase und die breitere Einführung von NEF 2000 zur Kenntnisnahme, der wie folgt gegliedert ist:

- Übersicht über die Planungserklärungen (grüne Seiten)
- I. Das Reformprojekt im Überblick
- II. Versuchsphase: Erfahrungen, Erkenntnisse und Würdigung
- III. Das Steuerungsmodell NEF SOLL
- IV. NEF in den Gerichten
- V. Breitere Einführung von NEF 2000

Der Bericht des Regierungsrat basiert u.a. auf folgenden Fachberichten der Finanzdirektion:

⇒ *Anhang 1*

- Fachbericht „Erfahrungen“
- Fachbericht „Steuerungsmodell“
- Fachbericht „Querschnittsaufgaben und Leistungen
Generalsekretariate“
- Fachbericht „Handbuch betriebliches Rechnungswesen“
- Fachbericht „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und
Gesetzgebung“

Diese Fachberichte können bei folgender Adresse bestellt werden:

Finanzverwaltung des Kantons Bern

Sekretariat NEF 2000

Münsterplatz 12

3011 Bern

Tel.: 031 633 54 08

Fax: 031 633 43 31

ÜBERSICHT ÜBER DIE PLANUNGSERKLÄRUNGEN

1. Einleitung

Der Grosse Rat beschloss zum ersten, Zweiten und Dritten Zwischenbericht jeweils eine Planungserklärung. In Abschnitt 2 gibt der Regierungsrat einen Überblick über die Behandlung der Hauptanliegen des Grossen Rates. Anschliessend legt der Regierungsrat Rechenschaft darüber ab, wie und mit welchen Ergebnissen er die Vorgaben aus den grossrätlichen Planungserklärungen bearbeitet hat.

2. Behandlung der Hauptanliegen des Grossen Rates

In den Planungserklärungen zu den Zwischenberichten des Regierungsrates konzentrierten sich die Anliegen des Grossen Rates auf folgende Hauptanliegen:

- *Rolle, Aufgaben und Instrumente des Grossen Rates in einem nach NEF geführten Kanton Bern,*
- *Mitwirkung des Grossen Rates bei der Gestaltung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und Dialog zwischen der Legislative und Exekutive,*
- *Kosten und Nutzen der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.*

Rolle, Aufgaben und Instrumente des Grossen Rates in einem nach NEF geführten Kanton Bern

Während der gesamten Versuchsphase befasste sich der Regierungsrat intensiv mit Fragen im Zusammenhang mit der Rolle, den Aufgaben und Instrumenten des Grossen Rates. Im ersten Zwischenbericht stellte er Grundzüge eines Steuerungsmodells vor, das als Grundlage für die weiterführende parlamentarische Beratung diene. Aufgrund des Dialogs mit den Aufsichtskommissionen des Grossen Rates und dem Begleitgremium NEF 2000 stellte der Regierungsrat im Dritten Zwischenbericht das Steuerungsmodell NEF SOLL vor. Mit diesem Modell trug er dem Anliegen des Grossen Rates nach besserer Einflussnahme auf die Leistungsvorgaben im Voranschlag Rechnung.

Mitwirkung des Grossen Rates bei der Gestaltung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und Dialog zwischen der Legislative und Exekutive

Der Regierungsrat dankt dem Grossen Rat und insbesondere dem parlamentarischen Begleitgremium für den geführten Dialog in den letzten Jahren. Er erachtet den Dialog zu politisch anspruchsvollen Themen als wertvoll; nur so gelingt es auch weiterhin, die Auffassungen des Grossen Rates frühzeitig zu kennen und diese in die laufenden Arbeiten zur breiteren Einführung von NEF 2000 einzubeziehen.

Der Regierungsrat begrüsst auch die künftige Kommunikation zwischen der Legislative und Exekutive, die gerade während der breiteren Einführung besonders wichtig sein wird.

Kosten und Nutzen der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Grossen Rates, wonach der Nutzen die Kosten der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung überwiegen müssen. Er hat jedoch verschiedentlich darauf hingewiesen, dass es ausserordentlich schwierig sei, Kosten und Nutzen umfassend zu konkretisieren. Aus diesem Grund liess er die Erfahrungen aus den Pilotprojekten breit zusammentragen und zu einem möglichst vollständigen Erfahrungsbild zusammenfügen (vgl. Teil II). Gleichzeitig geben die Ergebnisse aus der externen Evaluation einen Einblick in die Entwicklung im Laufe der Versuchsphase¹. Das Erfahrungsbild, illustriert mit zahlreichen Beispielen, und die Erkenntnisse aus der externen Evaluation bilden aus der Sicht des Regierungsrates hinreichende Entscheidungsgrundlagen zur Abwägung von Kosten und Nutzen von NEF 2000.

Für den Regierungsrat überwiegt der Nutzen die Kosten klar, weil NEF 2000

- die Führungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung nachhaltig fördert und die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung schafft,
- neue Elemente einführt, die ein leistungs- und kostenorientiertes Handeln des Staates begünstigen, Voraussetzungen für bessere Wirkungen schafft und die Führung auf allen Ebenen stärkt,

¹ Vgl. Landert/Farago/Davatz: Evaluation des Pilotprojekts „Neue Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern, 2. Etappe; Zürich, Januar 2000.

- ein Gewinn für die Bevölkerung, den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung ist.

3. Planungserklärung des Grossen Rates vom 18. Juni 1997 zum ersten Zwischenbericht NEF 2000

2.1² *„Der Grosse Rat würdigt den selbstkritischen Erfahrungsbericht in positivem Sinne und anerkennt die geleistete Arbeit; er unterstützt Regierungsrat und Gesamtprojektleitung bezüglich der weiteren Bearbeitung der aufgezeigten Hauptstossrichtung.“*

Die Hauptstossrichtungen wurden termingerecht bearbeitet. Der Regierungsrat gab jeweils im Zweiten und Dritten Zwischenbericht über den Stand des Projekts und über Schwerpunktthemen Auskunft. Der vorliegende Bericht, begleitet von Fachberichten, gibt einen Überblick nach Abschluss der Versuchsphase (vgl. Teil II) und einen Ausblick auf die breite Einführung von NEF 2000 (vgl. Teile V).

2.2 *„Der Grosse Rat erachtet es als richtig, dass das im Zwischenbericht skizzierte Modell NEF SOLL weiter bearbeitet wird; insbesondere sind die Schwerpunktarbeiten gemäss dem Teil "IV Konsequenzen" des Zwischenberichts von Regierung und Verwaltung mit aller Kraft voranzutreiben. Verschiedene offene Fragen sollten von der Gesamtprojektleitung in einem Konsultationsprozess mit den Aufsichtskommissionen weiter bearbeitet werden. Der Grosse Rat behält sich deshalb ein Rückkommen auf die Ausgestaltung einzelner Lösungselemente vor.“*

Die Weiterentwicklung des Steuerungsmodells NEF SOLL war ein Schwerpunkt der Projektarbeiten. Der Regierungsrat stellte im Dritten Zwischenbericht das weiterentwickelte Steuerungsmodell NEF SOLL vor. Im vorliegenden Bericht wird das Steuerungsmodell NEF SOLL, ergänzt um die Ausgestaltung der Führungsinstrumente, im Überblick dargestellt. Der Regierungsrat begrüsst den weiterführenden Dialog mit den Aufsichtskommissionen und mit dem parlamentarischen Begleitgremium NEF 2000 (vgl. Teil III).

² Die nachfolgende Nummerierung entspricht der Nummerierung in der Planungserklärung.

2.3 *„Bei der weiteren Arbeit ist vermehrt darauf zu achten, dass die bisher ungenügende Einbindung der politischen Entscheidungsträger (Regierungsrat, Grosser Rat, Aufsichtskommissionen) in das Projekt NEF 2000 verbessert wird.“*

Dank dem regen Dialog zwischen dem parlamentarischen Begleitgremium NEF 2000 und dem Projekt NEF 2000 sowie mit den Informationsveranstaltungen gelang es nach Ansicht des Regierungsrates, die Einbindung der politischen Entscheidungsgremien zu verbessern (vgl. Teil I, Abschnitt 5).

2.4 *„Pilotprojektintern sollte sichergestellt werden, dass die Durchsetzung von NEF bis an die Basis erfolgt und dass von dieser Rückmeldungen zurück an die Leitungsorgane stattfinden. Der Grosse Rat nimmt zustimmend davon Kenntnis, dass der Regierungsrat innert Jahresfrist einen Bericht erarbeiten wird, in welchem die Auswirkungen im Personalbereich aufgezeigt werden.“*

Der Einbezug möglichst aller Mitarbeitenden war während der ganzen Versuchsphase ein wichtiges Thema und wird es auch im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000 bleiben. Es ist vorgesehen, in verstärktem Ausmass und mit geeigneten Massnahmen möglichst viele Mitarbeitende in den Veränderungsprozess miteinzubeziehen.

Die Arbeiten im Personalbereich im Laufe des Jahres 1997 und 1998 zeigten, dass die Entwicklung personalpolitischer Elemente zur Personalführung in wirkungsorientierten Verwaltungssystemen vielschichtiger ist, als zuerst angenommen worden war. Am 13. Januar 1999 setzte der Regierungsrat deshalb unter der Bezeichnung "Neue Personal- und Lehreranstellungsgesetzgebung (PELAG)" unter der Leitung des Finanz- und Erziehungsdirektors eine Projektorganisation ein mit dem Auftrag, das gesamte öffentliche Dienstrecht des Kantons Bern zu überprüfen und eine neue Personalgesetzgebung zu erarbeiten. Projektintern liegt heute ein Entwurf für ein neues Personal- und Lehreranstellungsgesetz vor. Dieser soll im Sommer 2000 im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens der Öffentlichkeit vorgestellt werden (vgl. Teil I, Abschnitt 2.3).

2.5 *„Im Rahmen der Einwirkungsmöglichkeiten des Grossen Rates sind Verfahrensabläufe zu eruieren und festzulegen, welche es ihm ermöglichen, Umsteuerungsbeschlüsse im Leistungsteil so vornehmen zu können, dass Erkenntnisse beziehungsweise Umsteuerungsbedarf aus dem Betriebsjahr x, soweit dafür nicht Gesetzesänderungen erforderlich sind, spätestens im Voranschlag des Betriebsjahres x+2 berücksichtigt werden können.“*

Die Überlegungen zum weiterentwickelten Steuerungsmodell NEF SOLL zeigen, dass die Erkenntnisse aus der Rechnung zum Betriebsjahr x nicht im Voranschlag des Betriebsjahres x+2 berücksichtigt werden können. Der Grund liegt darin, dass die Rechnung erst in der Juni-Session behandelt wird, in jenem Zeitpunkt also, wo verwaltungsintern die Budgetierung zuhanden des Grossen Rates bereits weit fortgeschritten ist. Im weiteren ist zu berücksichtigen, dass der Handlungsspielraum für kurzfristige Veränderungen in der Praxis gering ist.

Der Regierungsrat empfiehlt, neu die Planungserklärung zum Voranschlag einzuführen. Dieses Instrument würde es dem Grossen Rat ermöglichen, im Rahmen des Voranschlags für das Jahr x Anliegen zum Voranschlag x+1 einzureichen (vgl. Teil III, Abschnitt 3.2.2.2).

2.6 *„Im Zusammenhang mit Ziffer 2.5 sind dem Grossen Rat Vorschläge für neue Instrumente zu unterbreiten, welche ein präziseres und zeitgerechteres Einwirken auf den Leistungsbereich ermöglichen (z.B. Privilegierung von Motionen der Aufsichtskommission, Ausdehnung der Planungserklärung auf den nicht der Beschlussfassung, sondern bloss der Kenntnisnahme unterstehenden Bereich des Voranschlags, Einführung der Produktegruppen-Motion usw.).“*

Der Regierungsrat empfiehlt neben der Planungserklärung zum Voranschlag als zweites neues parlamentarisches Instrument den Auftrag:

- Mit der Planungserklärung kann der Grosse Rat eine politische Erklärung zu den Informationen zu den Produktgruppen sowie zu den ausgewiesenen übergeordneten und operativen Zielen abgeben und den Regierungsrat im Sinne einer Richtlinie zum Handeln auffordern.
- Mit dem Auftrag erhält der Grosse Rat die Möglichkeit, den Regierungsrat zum Handeln aufzufordern, sei es im Sinne einer verbindlichen Weisung oder mit Richtliniencharakter. Der Grosse Rat kann den Inhalt des Auftrags selber und

direkt bestimmen (im Gegensatz zur Motion, wo der Grosse Rat an den Antrag des Motionärs gebunden ist).

(vgl. Teil III, Abschnitte 3.2.2.1 und 3.2.2.2)

2.7 *„Bei einem NEF-Reporting über die Staatsrechnung sollte sichergestellt werden, dass die Informationen wesentlich früher verfügbar sind als heute. Aus der Sicht der Aufsichtskommissionen, insbesondere der GPK, wäre es wünschenswert, wenn die Informationen im gleichen zeitlichen Rahmen erfolgen könnten, wie dies heute im Zusammenhang mit den ordentlichen Verwaltungsberichten der Fall ist. Die Aufsichtskommissionen sollten bei der Festlegung des Planungs- und Reportingprozesses mit einbezogen werden.“*

Der Regierungsrat hat darauf hingewiesen, dass eine gegenüber der Staatsrechnung vorgezogene Berichterstattung nicht möglich ist, da diese auf den Abschlüssen der Finanzbuchhaltung und der nachgelagerten Kostenrechnung aufgebaut ist.

2.8 *„In denjenigen Bereichen, wo dies sinnvoll ist, sollten die Aufsichtskommissionen in einem noch zu definierenden Rhythmus und in geeigneter Form mit Zwischenergebnissen bedient werden.“*

Der Regierungsrat hat sich in Gesprächen mit den Aufsichtskommissionen zu diesem Anliegen geäußert und dabei festgehalten, dass er Zwischenabschlüsse an die Aufsichtskommissionen nicht als zweckmässig erachtet (vgl. Teil III, Abschnitt 3.4).

2.9 *„Der Regierungsrat wird eingeladen, auch ohne gesetzliche Festschreibung künftig auf freiwilliger Basis eine NEF-Verträglichkeitsprüfung (Beurteilung aller Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Verträglichkeit mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung) durchzuführen.“*

Soweit die Kriterien einer NEF-verträglichen Gesetzgebung bereits heute bekannt sind, wird ihre Anwendung schon heute im Rahmen der begleitenden Rechtsetzung durch die Koordinationsstelle für Gesetzgebung und durch die Staatskanzlei überprüft.

Die Schnittstelle zwischen wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Gesetzgebung wurde im Rahmen des Projektes NEF 2000 vertieft untersucht. Die grundsätzlichen Ergebnisse liegen heute in der Form eines Fachberichts³ und von wissen-

³ Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung: Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung vom 2. Juli 1999.

schaftlichen Abhandlungen⁴ vor. Bis Ende 2000 sollte zudem ein Rechtsetzungsleitfaden für die wirkungsorientierte Gesetzgebung vorliegen.

2.10 „Es sollten die nötigen Vorkehrungen getroffen werden, damit im Schlussbericht zur Versuchsphase der Beitrag des NEF-Ansatzes zur Haushaltsanierung allenfalls auch bloss annäherungsweise beziffert werden kann.“

Der Grosse Rat konkretisierte dieses Anliegen in der Planungserklärung zum Dritten Zwischenbericht (vgl. Ziffer 4). Der Regierungsrat verweist deshalb auf die Beantwortung der erwähnten Ziffer 4.

2.11 „Der Grosse Rat nimmt vorderhand Kenntnis von den Ausführungen betreffend Oberaufsicht durch den Grossen Rat (S. 73 ff. des ersten Zwischenberichts) und erwartet, dass in der künftigen Berichterstattung weitergehende Vorschläge aus der Sicht des Regierungsrates enthalten sind. Der Grosse Rat behält sich vor, bezüglich der Fragestellung Neue Verwaltungsführung und Oberaufsicht durch das Parlament auch eigene Überlegungen anzustellen und gegebenenfalls eigene Vorstellungen zu entwickeln.“

Der Grosse Rat präziserte dieses Anliegen in der Planungserklärung zum Dritten Zwischenbericht (vgl. Ziffer 7). Der Regierungsrat verweist auf die Stellungnahme zur erwähnten Ziffer.

2.12 „Der Regierungsrat wird eingeladen, die Voraussetzungen für das Benchmarking im Bereich seiner Pilotprojekte zu schaffen und den interkantonalen Erfahrungsaustausch bezüglich Neue Verwaltungsführung zu fördern.“

Auf der Ebene der Direktorenkonferenzen und auf Expertenebene fand während der Versuchsphase ein reger Informations- und Erfahrungsaustausch statt. Dieser Dialog wird auch in Zukunft weitergeführt. Benchmarking wurde bisher jedoch nicht institutionalisiert, weil es vergleichbare Sachverhalte voraussetzen würde. Aufgrund der unterschiedlichen Definitionen von Produkten in vergleichbaren kantonalen Pilotversuchen und der teilweise nur schwer erkennbaren Unterschiede im Aufgabenkatalog vordergründig identischer Organisationseinheiten ist ein Vergleich mit vertretbarem Aufwand zur Zeit kaum möglich. Unter der Federführung der Finanz-

⁴ Daniel Kettiger (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung; Bern 2000.

direktorenkonferenz soll ein harmonisiertes Modell der Kostenrechnung erarbeitet werden (vgl. Teil I, Abschnitt 6).

4. Planungserklärung des Grossen Rates vom 19. November 1998 zum Zweiten Zwischenbericht NEF 2000

2.1⁵ *„Der Grosse Rat anerkennt die vom Regierungsrat, der Gesamtprojektleitung und der Verwaltung bis anhin im Rahmen der Pilotphase geleistete Arbeit und sichert ihnen die volle Unterstützung für den weiteren Ablauf zu.“*

Der Regierungsrat dankt an dieser Stelle dem Grossen Rat, den Aufsichtskommis- sionen und dem Begleitgremium NEF 2000 für die Mitwirkungen im Projekt NEF 2000 während der Versuchsphase. Er begrüsst den weiterführenden Dialog auch im Rahmen der breiteren Einführung (vgl. Teil I, Abschnitt 5).

2.2 *„Der vorgestellte Zeitplan bis zur allfälligen flächendeckenden Einführung von NEF wird vom Grossen Rat als sehr ambitiös eingeschätzt, gerade angesichts der nach wie vor grossen Zahl verbleibender offener Fragen.“*

Aufgrund seiner Würdigung der Versuchsphase will der Regierungsrat, unter Vorbe- halt der Zustimmung des Grossen Rates, NEF 2000 in der Verwaltung des Kantons Bern breit einführen; zur Zeit bleibt einzig die Frage offen, wie im Bereich der Ge- richte die wirkungsorientierte Verwaltungsführung umgesetzt werden kann (vgl. Teil II, Abschnitt 6).

Der Regierungsrat hält am Zeitplan, wie er ihn im Dritten Zwischenbericht vorgestellt hat, fest (vgl. Teil V, Abschnitt 2.1):

- Betriebsbeginn der 1. Staffel mit der VOL, POM und BVE: 1. Januar 2003;
- Betriebsbeginn der 2. Staffel mit der STA, GEF, JGK, FIN, ERZ: 1. Januar 2004;
- Betriebsbeginn der 3. Staffel mit den Gerichten und der dezentralen Justizver- waltung: noch nicht bestimmt.

Für die Einhaltung des Zeitplans sprechen folgende Gründe:

- Der Regierungsrat löste das Projekt NEF 2000 im Frühjahr 1994 aus. Die Staats- kanzlei und die Direktionen der zweiten Staffel werden am 1. Januar 2004 den Betrieb nach den Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auf-

⁵ Die nachfolgende Nummerierung entspricht der Nummerierung in der Planungserklärung selbst.

nehmen. Zwischen Projektstart und Umsetzung von NEF 2000 in der gesamten Staatsverwaltung liegen rund 10 Jahre.

- Die Motivation der Mitarbeitenden in den Pilotbetrieben musste nicht nur während der gesamten Projektdauer aufrechterhalten werden, sondern ist auch in den kommenden Jahren zu erhalten und zu fördern. Ein längerer Unterbruch zwischen Abschluss der Versuchsphase und der definitiven Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung müsste zu Einbrüchen in der Motivation führen.
- Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist ein Entwicklungsprozess. Genau so wie sich die traditionelle Verwaltungsführung während Jahrzehnten zum heutigen System entwickelte, wird sich auch die wirkungsorientierte Verwaltungsführung stets weiterentwickeln müssen. Er wird deshalb weder mit dem Erlass des Gesetzes über die breitere Einführung von NEF 2000 noch mit der Umstellung in der Staatskanzlei und in den Direktionen abgeschlossen sein.

2.3 *„Der Grosse Rat erwartet vom Regierungsrat, dass die im Zweiten Zwischenbericht NEF 2000 als noch offen bezeichneten Punkte im Dritten Zwischenbericht und im Schlussbericht geklärt werden. Dabei stehen folgende Bereiche im Vordergrund:*

Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung unter NEF

Oberaufsicht unter NEF

Die Personalpolitik unter NEF“

Zur Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung unter NEF legte der Regierungsrat seine Vorstellung in Form des weiterentwickelten Steuerungsmodells NEF SOLL im Dritten Zwischenbericht dar. Im Schlussbericht stellt er nochmals die wichtigsten und zum Teil präzisierten Elemente des Steuerungsmodells NEF SOLL vor (vgl. Teil III).

Der Grosse Rat präzisierte in seiner Planungserklärung zum Dritten Zwischenbericht sein Anliegen zur Oberaufsicht (Ziffer 7). Der Regierungsrat verweist auf die Beantwortung der erwähnten Ziffer.

Bezüglich Personalpolitik verweist der Regierungsrat auf die Ausführungen zur Ziffer 2.4 der Planungserklärung zum ersten Zwischenbericht.

2.4 *„Folgende, im Auftrag zum ersten Zwischenbericht NEF 2000 der GPK und Fiko vom 18. Juni 1997 aufgeführten Punkte werden vom Grossen Rat als noch nicht oder unvollständig erfüllt erachtet:*

2.5 *Ausarbeitung von Verfahren zur Umsteuerung*

2.6 *Möglichkeiten der Einwirkung des Grossen Rates auf den Leistungsbereich*

2.7 *Zeitpunkt des NEF Reportings*

2.10 *Abschätzung des Beitrags von NEF an die Haushaltsanierung*

2.11 *Oberaufsicht des Grossen Rates*

2.12 *Benchmarking und Erfahrungsaustausch*

Der Grosse Rat erwartet eine Klärung auch dieser Punkte in der anstehenden Berichterstattung.“

Der Regierungsrat verweist auf die vorliegende Berichterstattung zu den erwähnten Ziffern.

2.5 *„Die anstehenden Arbeiten müssen rasch an die Hand genommen werden, damit dem Grossen Rat und den Aufsichtskommissionen genügend Zeit für eine fundierte Beratung bleibt.“*

Der Regierungsrat klärte im Rahmen des Steuerungsmodells NEF SOLL zahlreiche Anliegen und unterbreitete die (Zwischen-)Ergebnisse dem Grossen Rat und den Aufsichtskommissionen im Dritten Zwischenbericht. Im vorliegenden Bericht klärt er weitere Anliegen des Grossen Rates, die er u.a. in der Planungserklärung zum Dritten Zwischenbericht zum Ausdruck brachte (vgl. Abschnitt 5).

2.6 *„Der Grosse Rat behält sich vor, in den genannten Bereichen eigene Vorstellungen zu entwickeln und in der Diskussion um die Ausgestaltung von NEF einzubringen.“*

Der Regierungsrat erachtet den Dialog zu politisch anspruchsvollen Themen als wertvoll; nur so gelingt es, die Auffassungen des Grossen Rates frühzeitig kennen zu lernen und diese in die weiteren Diskussionen einzubeziehen.

2.7 *„In diesem Sinn muss auch ein Rückkommen auf einzelne Lösungselemente während des ganzen Prozesses gewährleistet bleiben.“*

Der Regierungsrat unterstützt den periodischen Gedankenaustausch zu unterschiedlichen Auffassungen zur Aufgabenteilung zwischen der Legislative und der Exekutive. Er ist davon überzeugt, nur so zu einer der Sache dienenden Lösung zu finden.

2.8 „Der Informationsfluss und die Kommunikation zwischen Parlament, Regierung und Projektleitung im Rahmen des Begleitgremiums GPK-Fiko NEF 2000 wird begrüsst und als positiv gewürdigt. Zusätzliche Anstrengungen und Vertiefung der Diskussion sind aber für das kommende Jahr unabdingbar.“

Wie bereits erwähnt, unterstützt der Regierungsrat den regen Informationsfluss und die regelmässige Kommunikation zwischen Parlament, Regierung und Projektleitung im Rahmen des Begleitgremiums. Mit Genugtuung blickt er auf die im Jahr 1999 durchgeführten Ausbildungs- und Informationsveranstaltungen zurück. Er unterstützt die Absicht des Begleitgremiums, auch in diesem Jahr weitere Veranstaltungen durchzuführen (Planspiel, Informationsveranstaltungen usw.).

5. Planungserklärung des Grossen Rates vom 1. Dezember 1999 zum Dritten Zwischenbericht NEF 2000⁶

1. „Der Schlussbericht NEF ist in verständlicher Form abzufassen. Eine Kurzfassung gibt einen Überblick über die wesentlichen Inhalte.“

Der Regierungsrat versucht, mit der Konzeption des vorliegenden Berichts diesem Anliegen des Grossen Rates Rechnung zu tragen. Der Bericht wurde auf wesentliche Aspekte beschränkt. Detailfragen werden in den verschiedenen Fachberichten ausführlich beleuchtet.

2. „Der Terminplan zur Behandlung des Schlussberichts NEF muss an die Möglichkeiten und Bedürfnisse des Grossen Rates angepasst werden (Milizsystem).“

Der Regierungsrat stellt den vorliegenden Bericht dem Grossen Rat bereits Ende Mai zur Verfügung in der Hoffnung, dass damit dem Grosse Rat und seinen Organen bis zum September 2000 genügend Zeit zur Vorbereitung der Beratungen im Plenum bleibt.

⁶ Die nachfolgende Nummerierung entspricht der Nummerierung in der Planungserklärung selbst.

3. *„Die Vor- und Nachteile einer breiten Einführung von NEF sollten im Schlussbericht erläutert werden.“*

Der Regierungsrat sieht die wesentlichsten Vorteile von NEF 2000 in der höheren inhaltlichen und finanziellen Transparenz und in wirksamen betrieblichen und politischen Instrumenten. Damit lassen sich

- die zunehmenden, sich rasch verändernden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen besser meistern,
- das staatliche Handeln auf politischer Ebene wirksamer steuern,
- die knappen finanziellen Mittel möglichst effizient einsetzen.

Als Nachteil sieht der Regierungsrat den langen Weg von rund 10 Jahren zwischen dem Beginn der Vorbereitungsarbeiten für die Versuchsphase und dem Zeitpunkt der breit eingeführten wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Im weiteren verweist der Regierungsrat auf die detaillierte Darstellung der Erkenntnisse im Teil II.

4. *„Ebenfalls gewünscht wird, dass die Kosten und der Nutzen der Einführung von NEF im Schlussbericht möglichst konkret aufgezeigt werden. Sollte dies flächendeckend nicht möglich sein, ist eine exemplarische Darstellung anhand einiger konkreter Beispiele erwünscht.“*

Der politische Nutzen von NEF 2000 liegt nach Auffassung des Regierungsrates darin (vgl. Teil II, Abschnitt 6), dass

- sowohl die Bevölkerung als auch der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung gewinnen,
- ein leistungs- und kostenorientiertes Handeln des Staates begünstigt wird, Voraussetzungen für bessere Wirkungen geschaffen werden und die Führung auf allen Ebenen gestärkt wird,
- die Führungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung nachhaltig gefördert und die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung geschaffen werden.

Die Einführung von NEF 2000 verursachte im Wesentlichen interne Kosten. Diese fielen als Aufwendungen der Mitarbeitenden für die Mitwirkung am Veränderungsprozess und für die Mitgestaltung der NEF-Elemente an. Hinzu kamen die Kosten für die externe Unterstützung für die breitere Einführung (vgl. Teil V, Abschnitt 5).

Der Regierungsrat will dem Anliegen des Grossen Rates Rechnung tragen, wonach Kosten und Nutzen exemplarisch darzustellen sind. Zu diesem Zweck stellt er die folgenden Beispiele aus den Pilotprojekten dar.

Beispiel aus dem Amt für Information

Das Amt für Information setzt für den NEF-bedingten Mehraufwand gemeinsam mit den Finanzdiensten der Staatskanzlei die Arbeitskapazität von knapp einer halben Stelle ein. Die Ermittlung eines frankenmässigen Gegenwerts oder Nutzens der Informationstätigkeit von Behörden und Verwaltung ist ein schwieriges Unterfangen, weil es keine messbaren, harten Fakten gibt. Der Nutzen liegt für das Amt für Information in erster Linie bei der verbesserten Führungsinformation und den deutlich besseren Entscheidungsgrundlagen bei finanzrelevanten Entscheidungen. Dank der Vollkostenrechnung ist es dem Amt für Information heute möglich, detailliert über die Tätigkeiten und deren ökonomischen Folgen Rechenschaft abzulegen. So besteht beispielsweise Klarheit darüber, wieviele Mittel in die interne und wieviele in die externe Information fließen.

Beispiel aus der Molkereischule Rütli

Die klare Definition von Produktgruppen, Produkten und Indikatoren führte zu einem wesentlich besseren Verständnis von Leistung, Wirkung und Kosten bei den verantwortlichen Fachbereichsleitern. Der einzelne Fachbereichsleiter ist motivierter, schätzt die klar grössere Transparenz seines Fachbereichs und nutzt die verbesserten Führungsinformationen. Insgesamt wird nicht nur schneller auf Veränderungen reagiert, sondern auch vorausschauend agiert. Der Nutzen von NEF besteht darin, dass viele Aktivitäten wesentlich früher ausgelöst werden. Erhöhtes Verantwortungsbewusstsein und Kostendenken, bessere Informationen und grösserer Handlungsspielraum fördern unternehmerisches Denken und Handeln.

NEF war denn auch Auslöser verschiedener Aktivitäten. So wurde die Milchsammlung von jährlich zwei Millionen Kilo Milch wesentlich kostengünstiger an ein professionelles Transportunternehmen vergeben. Die Sammelkosten reduzierten sich um fast die Hälfte. Für die Verpflegung am Milchwirtschaftlichen Bildungs- und Dienstleistungszentrum Rütli konnte eine kostengünstige Lösung mit dem Inforama Rütli gefunden werden. Das Produktsortiment wurde massiv gekürzt, die Stärken ausgebaut und das Kerngeschäft der Aus- und Weiterbildung gefördert. Vermietungen der Infrastruktur an Dritte, um die Auslastung zu erhöhen und den Ertrag zu verbes-

sern, sind zur Selbstverständlichkeit geworden. Die Veränderungen führten auch zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Beispiel aus der Waldabteilung 3

Im Produkt Erholungswald „Kandergrien“ wurden die Unterhaltskosten für die Waldstrassen und Wege dank der entsprechend gegliederten Kostenrechnung klar ausweisbar. Die Waldabteilung 3 informierte Gemeinden und organisierte Gruppen von Benutzern über die Leistungen des Staatsforstbetriebes für den Wegunterhalt und über die Kosten. Die Teilnehmenden wurden aufgefordert, ihre Ansprüche offenzulegen und allenfalls Vorschläge für Eigenleistungen oder eine Kostenbeteiligung zu unterbreiten. Gleichzeitig wurden gemeinsam mit den Betroffenen Einschränkungen der Benutzung und des Unterhalts geprüft. Es konnten verschiedene Massnahmen beschlossen werden, welche in der Summe zu einer Senkung der Unterhaltskosten für die Waldabteilung 3 führten.

Beispiel aus dem Psychiatriezentrum Münsingen und den Universitären Psychiatrischen Diensten

Die zwischen GEF und UPD bzw. GEF und PZM abgeschlossene Leistungsvereinbarung zu Beginn der Pilotprojektphase basierte auf Leistungsindikatoren, die vorwiegend quantitative Aspekte beurteilten. Beide Kliniken haben feststellen müssen, dass diese Leistungsindikatoren nicht befriedigen und haben deshalb in Übereinkunft mit der GEF beschlossen, im Rahmen eines gemeinsamen Projektes auch Leistungsindikatoren in die Leistungsvereinbarung einzubauen, welche Aussagen über die Qualität der erbrachten Leistungen erlauben. Im Jahr 2000 wird nun erstmals die Zufriedenheit der Patientinnen und Patienten erhoben, ab dem Jahr 2001 werden erstmals Aussagen über die Erreichung des Behandlungsziels möglich sein.

Das Psychiatriezentrum Münsingen und die Universitären Psychiatrischen Dienste sehen den grössten Nutzen im Globalbudget, das einen flexibleren Ressourceneinsatz ermöglicht und raschere Entscheide erlaubt. Nachkredite bei Überschreitungen auf einzelnen Konten entfallen. Auch sind Mittelverschiebungen zwischen Produkten in der Kompetenz der Kliniken möglich. Das Controlling (bis auf Stufe Station) fördert auf allen Ebenen das Kostenbewusstsein. Es werden bereits auf der Stufe Station kritische Überlegungen im Zusammenhang mit der Leistungserstellung und den verursachten Kosten angestellt und auch interne wie externe Vergleiche gemacht.

Beispiel aus dem Jugendgericht Emmental-Oberaargau

Das Jugendgericht bewältigt einen NEF-bedingten Mehraufwand von einer halben Stelle im Durchschnitt aller Stellenkategorien. Der Nutzen liegt hauptsächlich in nicht messbaren Bereichen wie Verfahrenserledigung, Anreizen zu Qualitätsverbesserung, kostenbewusstem Umgang mit den Ressourcen. Um das Ausmass des Erwachsenwerdens jugendlicher Klienten („Sozialisation“) messen und darstellen zu können, entwickelte das Jugendgericht einen Bewertungsbogen. Mit diesem werden sämtliche Klienten beim Abschluss der behördlichen Sozialisationsbemühungen benotet und das Ergebnis in den periodischen Berichten präsentiert. Auf diese Weise können Aussagen zur Wirkung staatlicher Resozialisationsbemühungen gemacht und diese in Beziehung zum Aufwand gebracht werden.

Beispiel aus dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt

Im Rahmen eines weitergehenden Massnahmenpaketes konnten durch die Anstellung von sechs zusätzlichen Fahrzeugexperten in den Jahren 1995 und 1996 die Fahrzeugprüfungen zwischen den Jahren 1995 (89'000 Prüfungen) und 1999 (129'000 Prüfungen) massgeblich gesteigert werden. Die Anstellungen erfolgten im Rahmen des Saldobudgets. Personal- und Infrastrukturkosten von ca. Fr. 100'000.-- pro Experte standen Erträge aus Prüfungen im Umfang von rund Fr. 300'000.-- pro Experte gegenüber. Die Rückstände bei den Prüfungen (Indikator mit Standard auf Stufe Produktgruppe) konnten durch das Mehrvolumen an Prüfungen nachhaltig mit dem Ziel gesenkt werden, die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Der Saldogewinn allein aus dieser Massnahme deckte bereits im ersten Jahr die Projekt- und laufenden Betriebskosten von NEF.

Das Quartalsreporting über Zielerreichung (finanziell und leistungsmässig) und Prognosen des SVSA zuhanden der Direktion verbesserte die Transparenz der Direktion über die Leistungserbringung innerhalb des SVSA erheblich und erlaubte es, gezielte Massnahmen zu definieren und umzusetzen (z.B. Anstellung zusätzlicher Experten). Als positiv ist aus Sicht der Direktion auch die Durchführung der verschiedenen Kundenumfragen im SVSA zu bewerten. Erstmals wurden in einem grossen Tätigkeitsbereich der Direktion verschiedene Kundensegmente zu ihren Erfahrungen im Umgang mit der Verwaltung befragt. Gestützt auf die Resultate wurden bereits kundenorientierte Massnahmen umgesetzt (z.B. Call-Center für eine

bessere Erreichbarkeit) oder stehen in Bearbeitung (Verbesserung der kundenorientierten Infrastruktur im Verkehrsprüfzentrum Seeland/Berner Jura in Orpund).

Beispiel aus der Finanzverwaltung

Im Bereich der Tresorerie wurden Indikatoren und Standards festgelegt, die unmittelbar in die tägliche Arbeit einfließen und eine sofortige Performance-Messung erlauben. Für das Ziel, die Fremdmittel des Kantons Bern möglichst kostengünstig zu beschaffen, wurde als Indikator die so genannte London Interbank Borrowing Rate (LIBOR) gewählt, also ein international anerkannter Referenzsatz. Als Standard wird die Messeinheit des Basispunkts herangezogen (1 Basispunkt = 0,01 %). Jährlich wird der Standard in der Leistungsvereinbarung zwischen der Finanzdirektion und der Finanzverwaltung neu festgelegt, das heisst definiert, um wie viele Basispunkte die Zinssätze für die kurz-, mittel- und langfristige Geldaufnahme höchstens vom LIBOR abweichen dürfen.

Beispiel aus dem Staatlichen Seminar Hofwil im Wandel zum Gymnasium

Im Bereich Dienstleistungen erlebten die Mitarbeitenden des Gymnasiums Hofwil, dass jede Einzelperson die Qualität massgeblich beeinflusst. So trugen zum Beispiel beim Produkt Verpflegung nicht nur das Essen, sondern ebenso die Serviceangestellten zur positiven oder negativen Beurteilung bei. Das Internatsteam sah plötzlich neben der Betreuungsaufgabe auch betriebswirtschaftliche Aspekte, die einbezogen werden mussten. Das Verhalten der Mitarbeitenden hatte bei einer freiwilligen Beherbergung positive Auswirkungen auf die Belegung.

Beispiel aus dem Medienzentrum Schulwarte Bern

Das Medienzentrum Schulwarte Bern setzte personelle und finanzielle Ressourcen für den Aufbau von NEF 2000, insbesondere in den Bereichen Kostenrechnung und Führen nach NEF-Grundsätzen, ein. Dem zusätzlichen Aufwand steht ein wachsender Nutzen gegenüber, der sich wie folgt feststellen lässt:

- Die Mitarbeitenden werden dank der Einführung einer Kostenrechnung für Finanzthemen sensibilisiert. D.h. dass der Bereich Finanzen, vorher vor allem in der Geschäftsleitung und in der Finanzabteilung ein Thema, nun zunehmend für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter interessant wird.
- Durch die Befreiung von der Stellenbewirtschaftungspflicht kann das Medienzentrum in eigener Kompetenz Anstellungen tätigen, wenn es der zur Verfügung stehende Saldo erlaubt. So konnten beispielsweise dank der Einnahmen aus der vermehrten Vermietung von Räumen zusätzliche Stellenprozente finanziert werden.
- Das Globalbudget ermöglicht es, während des Jahres bei Bedarf die finanziellen Schwerpunkte zu verlagern. Im Rahmen des Projekts Qualitätsmanagement stellte sich heraus, dass der Einführungsprozess des Qualitätsmanagements begleitet werden muss. Für diese Begleitung waren keine Mittel geplant, konnten aber durch eine Umlagerung der Schwerpunkte freigemacht werden.
- Die Führung mit Leistungsvereinbarungen (intern und extern) bringt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Dienstleistungsaufgaben des Betriebes. Zudem werden messbare Zielvereinbarungen getroffen, was motivierend wirkt.

Im weiteren rechnet das Medienzentrum Schulwarte Bern damit, dass die Kostenrechnung vermehrt als Führungs- und Planungsinstrument eingesetzt und somit als Mittel zur Preisgestaltung genutzt werden kann.

NEF 2000 war für das Medienzentrum Schulwarte Bern klar der Auslöser zur Entwicklung einer eigenen Geschäftsstrategie. Für das Medienzentrum ist es in doppelter Hinsicht wichtig, mit einer Strategie die künftige Marschrichtung für das operative Handeln mittelfristig festzulegen: Einerseits als roter Faden für die jährlichen Leistungsvereinbarungen mit der Erziehungsdirektion. Andererseits ist die Medienlandschaft in einer Umbruchphase mit einer rasanten Entwicklung in Richtung digitale Medien und Lerntechnologien. In beiden Bereichen bedingt es klarer Vorstellungen, um eine möglichst günstige Entwicklung des Betriebes sicherzustellen. Für einen optimalen Einsatz der Ressourcen Finanzen, Arbeitskraft und Zeit wird im MZSB ein Qualitätsmanagement aufgebaut, bei welchem Schulung und Optimierung von Abläufen im Zentrum stehen.

Beispiel aus dem Wasser- und Energiewirtschaftsamt

Die Transparenz über Leistung und Ressourceneinsatz löste im WEA betriebliche Veränderungen aus. So überdachte das WEA aufgrund des enormen Aufwands (Zeit, Weg) den Betrieb der Grundwassermessstellen im Kanton grundlegend und reduzierte ihn in einem Auswahlverfahren massiv. Der Aufwand reduzierte sich, wobei die notwendigen Informationen über Grundwasserstände nach wie vor allen Dienststellen des WEA sowie Externen in unverminderter Qualität zur Verfügung stehen.

Beispiel aus dem Tiefbauamt

Der grösste Aufwand für die Einführung von NEF war unabdingbar durch amts-eigenes Personal zu erbringen. Beim TBA wurden für die Einführung von TBA NEF 2000 bis zur Erreichung des „Courant normal“, d.h. bis ca. Ende 1996 ca. 1 Mio. Franken für Eigenleistungen (rund 12'100 h) und ca. 190'000 Franken für Fremdleistungen (inkl. Informatik-Programme) aufgewendet.

Der Nutzen von NEF ist nicht nur im finanziellen Bereich zu suchen; NEF förderte die Bereitschaft zu Veränderungen, schaffte die Voraussetzungen für eine bessere Führung (Planung und Controlling) und gewährte eine erhöhte unternehmerische Freiheit. Diese zusätzlichen Elemente wirkten sich sehr schnell positiv auf die Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der gesamten Organisation und mittel- und längerfristig auch auf die finanziellen Ergebnisse aus. Ein Hinweis auf die insgesamt positiven Effekte von NEF und die erzielten Effizienzsteigerungen liefern die jährlichen durchschnittlichen Betriebskosten je Kilometer Kantonsstrassen. Diese konnten von

29'304 Franken im Jahr 1994 auf 25'118 Franken im Jahr 1998 gesenkt werden. Auf das gesamte Kantonsstassennetz von rund 2100 Kilometern bedeutet das eine Einsparung von 8.8 Millionen Franken. Der Lawinenwinter 1999 führte zu einer Erhöhung der Betriebskosten je Kilometer auf 26'709 Franken für das Jahr 1999.

5. *„Im Vordergrund steht dabei für den Grossen Rat der Zusatznutzen, der aus der Bereitstellung der besseren Führungsinformationen entsteht, und die dabei anfallenden Kosten.“*

Der Nutzen für den Grossen Rat liegt in besseren Entscheidungsgrundlagen für die Steuerung der öffentlichen Aufgaben. Transparenz und qualitativ bessere Informationen erlauben es ihm, die Stossrichtungen des staatlichen Handelns und die öffentlichen Aufgaben in einer zielorientierten Gesetzgebung festzulegen. Zudem behält das Parlament die Möglichkeit, im Rahmen seiner Oberaufsicht und mit den parlamentarischen Instrumenten (z.B. Motion, Auftrag, Postulat, Interpellation, Planungserklärung) auf das staatliche Handeln Einfluss zu nehmen.

Die Zusatzkosten der Verwaltung für die Aufbereitung der Informationen im Vorschlag, im Aufgaben- und Finanzplan sowie in der Rechnung sind aufgrund der Erfahrungen in den Pilotbetrieben angemessen, da diese Entscheidungsgrundlagen auch für die verwaltungsinterne Führung aufbereitet werden müssen.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass der Nutzen des Grossen Rates aus der Bereitstellung der besseren Führungsinformationen die entsprechenden Kosten der Verwaltung deutlich überwiegt.

6. *„Im 3. Zwischenbericht NEF werden sechs kritische Erfolgsfaktoren im Hinblick auf die breite Einführung von NEF genannt. Der Grosse Rat wünscht eine Beurteilung und Aussagen über deren Entwicklung im Schlussbericht.“*

Nach Abschluss der Versuchsphase und im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000 beurteilt der Regierungsrat die im Dritten Zwischenbericht festgehaltenen kritischen Erfolgsfaktoren wie folgt:

- *Aufgabengebiete, die schwierig zu beurteilen sind*

Im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000 sind in der ganzen Verwaltung Produktgruppen und Produkte zu definieren. Differenzierungen sind in dreifacher Hinsicht notwendig:

1. Der Konkretisierungsgrad der Leistungsziele und Indikatoren kann je nach Aufgabengebiet unterschiedlich sein. Je aussagekräftiger in qualitativer und quantitativer Hinsicht ein Aufgabenbereich ist (z.B. Tiefbau), desto einfacher ist es, messbare und objektiv bewertbare Leistungsziele und Indikatoren zu bestimmen. In qualitativ schwer messbaren Aufgabengebieten (z.B. Psychiatrie) gilt es, die Grenzen des Machbaren und Sinnvollen zu beachten und die Kosten der Ausarbeitung und Erhebung dem Nutzen aus der entsprechenden Information gegenüberzustellen. Überall dort, wo weitgehende kantonale bzw. bundesrechtliche Vorschriften die Leistungen bestimmen (z.B. Gerichte, Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt), ist der Gestaltungsspielraum für Leistungsziele und Indikatoren gering.
 2. Die Bestimmung von Wirkungszielen gelang in den Pilotbetrieben nur in Ansätzen, was sich mit den Erfahrungen aus anderen Kantonen deckt. Die Erkenntnisse aus ERKOS (Erfolgskontrollen im Staatsbeitragsbereich) zeigen ebenfalls, dass es ein langer Weg sein wird, Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen, zu analysieren und zu interpretieren. Trotz diesen Schwierigkeiten soll künftig bei der Definition der Produktgruppen die Frage nach den Wirkungen nach Möglichkeit besser geklärt und erste Aussagen in den Wirkungszielen aufgenommen werden. Im Vergleich zu heute, wäre es bereits ein Gewinn, über einfache Wirkungszusammenhänge Informationen zu erhalten. Künftig soll zudem die Gesetzgebung besser auf Wirkungsziele ausgerichtet werden.
 3. Je nach Aufgabengebiet wird es nicht überall gleich gelingen, aussagekräftige Ziele und Indikatoren auf der Leistungs- und Wirkungsebene zu bestimmen. Im Rahmen der breiteren Einführung geht es darum, in allen Aufgabengebieten entsprechende Entwicklungsschritte mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten auszulösen.
- *Bundesrechtliche und kantonale Vorschriften mit hoher Reglementierungsdichte*
Wie oben ausgeführt, ist der Gestaltungsspielraum für die Bestimmung der Produkte und Produktgruppen bzw. der Leistungsziele überall dort kleiner, wo weitgehende formale kantonale und bundesrechtliche Vorschriften die Leistungen des Staates bestimmen (z.B. Bundesrecht bezüglich der Führerausweise).
 - *Aufwand und Nutzen*

Die Erfahrungen in den zwölf Pilotbetrieben zeigen, dass die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung einen Mehraufwand für die Mitarbeitenden auslöst. Diese zusätzliche Arbeit konzentriert sich einerseits auf die Ausgestaltung der NEF-Elemente, wie Produktdefinition, Aufbau Kostenrechnung, und andererseits auf die Durchführung eines nachhaltigen Veränderungsprozesses. Nach der Einführungsphase nimmt die Mehrbelastung wieder deutlich ab. Im Vergleich zur traditionellen Verwaltungsführung gibt es neue Aufgaben im Bereich Führung und Controlling. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass sich dieser Mehraufwand während und nach der Einführungsphase lohnt, weil NEF 2000 sowohl auf der betrieblichen als auch auf der politischen Ebene zu Vorteilen bzw. zu einem Nutzen führt (vgl. Teil II, Abschnitt 6):

1. NEF 2000 fördert die Führungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung nachhaltig und schafft die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung.
2. NEF 2000 führt neue Elemente ein, die ein leistungs- und kostenorientiertes Handeln des Staates begünstigen, Voraussetzungen für bessere Wirkungen schaffen und die Führung auf allen Ebenen stärken.
3. NEF 2000 ist ein Gewinn für die Bevölkerung, den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung.

– *Aufrechterhaltung der Motivation*

Die Motivation der Mitarbeitenden konnte in den Pilotbetrieben während der gesamten Projektdauer aufrechterhalten werden. Trotzdem kommt die externe Evaluation zum Schluss⁷, dass die Entwicklung im Laufe der Zeit an Dynamik verloren habe. Als Gründe nennt sie Spardruck und Etablierung von NEF im Alltag. Aufgrund dieser Erfahrung ist es aus der Sicht des Regierungsrates umso wichtiger, den Unterbruch zwischen Abschluss der Versuchsphase und der definitiven Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung möglichst kurz zu halten. Dies gilt umso mehr, als der Regierungsrat bei den drei Direktionen der 1. Staffel eine hohe Motivation für die breitere Einführung von NEF 2000 feststellen darf.

– *Führung auf Direktionsstufe nach NEF-Prinzipien*

⁷ Vgl. Landert/Farago/Davatz: Evaluation des Pilotprojekts „Neue Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern, 2. Etappe; Zürich Januar 2000.

Die Erfahrungen aus der Versuchsphase zeigen, dass die Führung auf Direktionsebene nach NEF-Prinzipien überall dort stärker erprobt werden konnte, wo es sich um grosse und politisch gewichtige Pilotbetriebe handelte. Wie der Regierungsrat bereits im Dritten Zwischenbericht festhielt, will er NEF 2000 direktionsweise einführen, damit die NEF-Elemente und die Führung aus einer ganzheitlichen Direktionssicht ausgestaltet werden können. Die ersten Erfahrungen aus den Vorbereitungsarbeiten in den drei Direktionen der 1. Staffel bestätigen die Zweckmässigkeit der vom Regierungsrat gewählten Einführungsstrategie.

– *Dialog zwischen dem Parlament und der Regierung*

Der Dialog zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat konnte zu einem regen Informationsfluss und zu einer regelmässigen Kommunikation im Rahmen des Begleitgremiums und von Informationsveranstaltungen ausgebaut werden. Der Regierungsrat begrüsst die weiterführende Kommunikation auch während der Phase der breiteren Einführung.

7. *„Der Regierungsrat wird aufgefordert, die parlamentarischen Gremien bei der Erarbeitung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Oberaufsicht unter NEF zu unterstützen.“*

Die Projektleitung NEF 2000 hat mit dem Ratssekretariat des Grossen Rates im ersten Quartal dieses Jahres die Frage der parlamentarischen Oberaufsicht unter-

sucht. Die Präsidien der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission haben daraufhin den sich aus dieser Ziffer der Planungserklärung abgeleiteten Auftrag an den Regierungsrat wie folgt präzisiert: Der Fachbericht „Ausgestaltung der Oberaufsicht unter NEF 2000“ soll durch das Ratssekretariat und die Aufsichtskommissionen erarbeitet werden. Er wird in der gleichen Session behandelt, wie der vorliegende Bericht des Regierungsrates. Die Finanzkommission erwartet zusätzlich vom Regierungsrat, dass sich dieser in seinem Bericht zur Frage äussert, welche Anforderungen sich aus dem Steuerungsmodell für die parlamentarische Oberaufsicht ergeben. Der Regierungsrat äussert sich zu dieser Frage im Teil III, Abschnitt 3.3.1.

8. *„Aus der Sicht des Grossen Rates gilt es mögliche Instrumente und Verfahren der parlamentarischen Steuerung und Oberaufsicht in geeigneter Form zu erproben. Dies sollte vor dem Entscheid über die definitive Einführung von NEF erfolgen. Der Rat erwartet entsprechende Vorschläge vom Regierungsrat.“*

Die Projektleitung NEF 2000 wird im Juni dieses Jahres für die Mitglieder des Grossen Rates ein entsprechendes Planspiel organisieren.

9. *„Die breite Einführung von NEF muss aus der Sicht des Grossen Rates differenziert und verhältnismässig erfolgen. D.h., dass es bezüglich des Umfangs und der Tiefe der Umsetzung für die jeweiligen Einheiten angepasster Lösungen bedarf.“*

Bis heute bestehen bezüglich der Zentralverwaltung des Kantons Bern keine Anhaltspunkte, dass das Steuerungsmodell NEF SOLL nicht flächendeckend umgesetzt werden könnte. Die Erfahrungen aus den Pilotversuchen ermöglichen es, bei der Definition von Produktgruppen und Produkten differenziert vorzugehen. Offen ist nach wie vor die Frage, ob sich die wirkungsorientierte Führung auch in den Gerichten realisieren lässt (vgl. Teil IV). Ebenfalls differenziert angegangen werden muss die Frage der wirkungsorientierten Steuerung bei der Reform der Bezirksverwaltungen.

10. *„Der Grosse Rat wünscht eine Klärung der Frage der Ausgestaltung der Boni- und Mali und deren Bedeutung im Rahmen von Rechnung und Voranschlag.“*

Das Anreizsystem von Bonus und Malus bewährte sich im Versuchsbetrieb nur beschränkt (vgl. dazu Teil II, Abschnitt 2.1). Positive Effekte des Bonus lagen darin, das längerfristige Denken und Planen zu fördern und das Kosten- und Erlösbewusstsein

der Führungskräfte und Mitarbeitenden zu erhöhen. Die Möglichkeit, einen Bonus zu erarbeiten, war an sich bereits ein Anreiz für die Beteiligten. Probleme gab es vor allem mit der Methode zur Herleitung des Bonus. Bei der gewählten Methode bestand die Gefahr, dass sie den Anreiz schaffte, Budgetreserven zu bilden, um die Chance für einen Bonus zu erhöhen. Allerdings ist dazu festzuhalten, dass das traditionelle Budgetierungsverfahren zu grösseren Budgetreserven führen kann als die Globalbudgetierung, gekoppelt mit dem Bonus-Malus-System. Andererseits konnte für qualitative Leistungen nur dann ein Bonus bzw. Malus gewährt werden, wenn eine Differenz zwischen Voranschlag und Rechnung bestand. Im weiteren führte das gewählte Bonus-Malus-System dazu, dass ein Bonus zwar erwirtschaftet, aus Kostengründen hingegen kein Leistungsaufstieg bei dem Mitarbeitenden gewährt werden konnte.

Aufgrund der Erfahrungen aus den Pilotbetrieben ist es unbestritten, dass Anreizsysteme notwendig sind. Im Hinblick auf die breitere Einführung sind sie im Rahmen der Detailarbeiten auszubauen und vermehrt auf die Entwicklung der Mitarbeitenden auszurichten. Individuelle und kollektive Entwicklungsperspektiven erhöhen die Motivation und die Leistungsfähigkeit der Mitarbeitenden. Zudem soll es künftig möglich sein, besonders hervorragende Leistungen durch Spontanprämien zeitnah zu belohnen. Das Bonus-/Malus-System ist weiterzuentwickeln, insbesondere sind die Nachteile und negativen Effekte zu beseitigen und die Herleitung von der Differenz zwischen Voranschlag und Rechnung zu entkoppeln.

I. DAS REFORMPROJEKT IM ÜBERBLICK

1. NEF 2000: Ziele und Inhalte

1.1 Absicht und Stossrichtung

Der Regierungsrat löste mit Beschluss Nr. 1610 vom 11. Mai 1994 das Projekt "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" mit der Absicht aus, neue Formen des staatlichen Handelns, namentlich die Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der bernischen Kantonsverwaltung zu erproben.

Mit diesem strategischen Vorhaben sollen als Stossrichtungen

- die Handlungsfreiheit und der Gestaltungsspielraum des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Verwaltung in den entsprechenden Zuständigkeitsbereichen gestärkt und
- die Tätigkeit in Politik und Verwaltung im Hinblick auf Qualität und Wirkungen wesentlich werden¹.

1.2 Ziele

Gemäss Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000 will die wirkungsorientierte Verwaltungsführung folgende vier Ziele erreichen²:

Ziel: führungsorientiert

Die strategische Führung soll auf der politischen Ebene gestärkt und die Art und Weise der Leistungserbringung an die Verwaltung delegiert werden. Dadurch soll die Politik das "WAS", die Qualität und die Prioritäten des staatlichen Handelns bestimmen. Der Verwaltung sollen die Verantwortung und Kompetenzen für die Umsetzung der politischen Vorgaben übertragen werden (operative, bzw. betriebliche Führung).

Ziel: leistungsorientiert

Es sollen bürgernähere Leistungen erbracht werden. Dadurch soll den politischen und gesellschaftlichen Bedürfnissen und Anliegen noch besser entsprochen werden.

¹ Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000, 15. Dezember 1994, S. 3.

² Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000, 15. Dezember 1994, S. 5ff.

Ziel: wirkungsorientiert

Die staatlichen Tätigkeiten sollen sich noch konsequenter an der Erreichung der politisch gesetzten Ziele und an den gewollten Wirkungen orientieren.

Ziel: kostenorientiert

Mit den zunehmend knapper werdenden Ressourcen soll noch sparsamer umgegangen werden. Sie sollen optimal eingesetzt werden, um bessere Leistungen mit geringerem Aufwand zu erbringen.

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat über die Zielerreichung periodisch Bericht erstattet.³ Er würdigt die Zielerreichung nach Abschluss der Versuchsphase im Teil II.

2. Schwerpunkte der Projektarbeiten

2.1 Pilotprojekte

Zur Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Verwaltung wurden Pilotversuche durchgeführt:

Eine erste Phase mit Abschluss Ende 1995 diente dazu, die Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auszugestalten und in den sieben Pilotprojekten zu konkretisieren sowie Leitlinien⁴ für die Durchführung der Betriebsversuche aufzustellen. Gestützt auf diese Grundlagen löste der Regierungsrat für diese Projekte eine vierjährige Versuchsdauer mit Beginn am 1. Januar 1996 aus⁵.

Pilotprojekte mit Beginn 1.1.1996

- Molkereischule Rütli, Zollikofen (VOL)
- Kreisforstamt 5 Thun, seit dem 1. Januar 1998 Waldabteilung 3, Thun-Niedersimmental (VOL)
- Universitäre Psychiatrische Dienste (GEF)
- Psychiatrische Klinik Münsingen, seit dem 1. Januar 2000 Psychiatriezentrum Münsingen (GEF)
- Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (POM)
- Wasser- und Energiewirtschaftsamt (BVE)
- Tiefbauamt (BVE).

³ Vgl. erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 15. April 1997, S. 25 ff. [Buchausgabe, Haupt, Bern 1998, S. 15 ff.]; Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 31 ff.; Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999, S. 27 ff.

⁴ Regierungsratsbeschluss Nr. 0879 vom 3. April 1996 (RRB 0879/96).

⁵ Regierungsratsbeschluss Nr. 2202 vom 30. August 1995 (RRB 2202/95).

Die Erfahrungen im ersten Betriebsjahr zeigten, dass mit den 7 Pilotprojekten nicht alle notwendigen Erfahrungen gesammelt werden konnten. Um auszuloten, ob die wirkungsorientierte Verwaltungsführung auch in den Bereichen Bildung, Justiz und bei direktionsübergreifenden Querschnittsaufgaben ein-

Pilotprojekte mit Beginn 1.1.1998

- Amt für Information (STA)
- Jugendgericht Emmental-Oberaargau (JGK)
- Finanzverwaltung (FIN)
- Staatliches Seminar im Wandel zum Gymnasium Hofwil (ERZ)
- Medienzentrum Schulwarte Bern (ERZ).

gesetzt werden kann, leitete der Regierungsrat mit Beginn am 1. Januar 1998 fünf weitere Pilotversuche ein.⁶ Mit der Erweiterung der Betriebsversuche konnten alle Direktionen und die Staatskanzlei am Projekt NEF 2000 beteiligt werden.

Die Pilotversuche endeten offiziell am 31. Dezember 1999. Alle 12 Organisationseinheiten werden aber bis zur breiteren Einführung von NEF 2000 bzw. bis zu einer allfälligen Entscheidung des Grossen Rates gegen die breitere Einführung nach NEF-Grundsätzen weitergeführt.⁷

2.2 Steuerungsmodell NEF SOLL

Von Beginn weg wurde parallel zum Sammeln von Erfahrungen in den Pilotprojekten die Frage der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch in grundlegender Weise angegangen. Dem Regierungsrat war bewusst, dass die angestrebte Verwaltungsreform eine grundsätzliche Reform der staatlichen Steuerung mit sich bringt. Bereits 1996 wurde deshalb ein Rechtsgutachten zu den Auswirkungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auf den Grossen Rat erstellt.⁸ In seinem ersten Zwischenbericht präsentierte der Regierungsrat ein Steuerungsmodell NEF SOLL.⁹ Dieses Steuerungsmodell wurde seither stetig weiterentwickelt. Im November 1998 fand zum Thema Steuerungsmodell ein projektinterner Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des Grossen Rates, des Gesamtprojektausschusses NEF 2000, der Wissen-

⁶ Regierungsratsbeschluss Nr. 3226 vom 18. Dezember 1996 (RRB 3226/96).

⁷ Vgl. Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999, S. 99.

⁸ Ulrich Zimmerli/Andreas Lienhard: Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates; Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Bern, Bern August 1996.

⁹ Erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 15. April 1997, S. 53 ff. [S. 41 ff.].

schaft und der Verwaltung statt.¹⁰ Verschiedene Aspekte und Detailfragen der wirkungsorientierten Staats- und Verwaltungssteuerung wurden in besonderen Arbeitsgruppen vertieft behandelt, so z.B. der Bereich der Gesetzgebung¹¹, Fragen der Ausgestaltung der Kostenrechnung oder Fragen der Revision. Die Ergebnisse dieser Abklärungen wurden in den Fachberichten festgehalten, die den Bericht NEF 2000 des Regierungsrates begleiten (vgl. Verzeichnis im Anhang 1).

2.3 Personalpolitische Instrumente

In seinem ersten Zwischenbericht an den Grossen Rat hielt der Regierungsrat fest, dass es wichtig sei, den personalpolitischen Handlungsspielraum der Verwaltungseinheiten unter NEF-Gesichtspunkten zu definieren, das Instrumentarium für die Umsetzung der Personalpolitik unter NEF-Bedingungen weiterzuentwickeln und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, insbesondere auch das Kader, weiterzubilden.¹² Er schuf deshalb im Rahmen der Projektarbeiten einen Schwerpunkt mit dem Titel "1.3 Weitere Entwicklung personalpolitischer Instrumente" und stellte dem Grossen Rat eine Berichterstattung im Zweiten Zwischenbericht in Aussicht.

Die Arbeiten im Verlauf des Jahres 1997 und im Frühjahr 1998 zeigten, dass die Entwicklung zeitgemässer personalpolitischer Elemente zur Personalführung vielschichtiger ist, als zuerst angenommen worden war. Der Zweite Zwischenbericht beschränkte sich deshalb darauf, die wesentlichen Fragen zum personalpolitischen Handlungsspielraum in einem Katalog zusammenzustellen, um damit die personalpolitische Diskussion in einem breiten Umfeld fortsetzen zu können.¹³ Aufgelistet wurden Fragen zur Steuerung der Ressource "Personal"¹⁴, zum Gesamtarbeitsvertrag (GAV)¹⁵ und zu einzelnen Bereichen der praktischen Personalarbeit¹⁶. Weiter fortgeschritten waren

¹⁰ Vgl. Expertenworkshop NEF 2000 vom 27. November 1998 – Gesamtdokumentation; Finanzdirektion des Kantons Bern 1999.

¹¹ Vgl. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung vom 2. Juli 1999; Daniel Kettiger (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle von New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000.

¹² Erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates: Erfahrungen und Perspektiven vom 15. April 1997, S. 88 f. [78 f.].

¹³ Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 60 ff.

¹⁴ Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 60 ff.

¹⁵ Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 63 ff.

¹⁶ Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 66 f.

die Arbeiten im Bereich Aus- und Weiterbildung: Hier konnte bereits im Zweiten Zwischenbericht ein Konzept vorgestellt werden.¹⁷ Ebenfalls im Rahmen dieses Schwerpunkts, jedoch zeitlich vorgezogen, wurde das Verhältnis zwischen NEF 2000 und der Gleichstellung von Frauen und Männern geklärt.¹⁸ Das Ergebnis wurde in Form eines Leitfadens¹⁹ im März 1998 publiziert.

Im Verlauf des Jahres 1998 zeigte sich, dass einerseits *eine breitere Einführung von NEF 2000 grundsätzlich nicht von einer Revision des Personalrechts abhängig ist*, einzige notwendige Änderung ist die Aufhebung der Stellenbewirtschaftung. Andererseits besteht ein Bedarf nach Koordination der verschiedenen ordentlichen Revisionsarbeiten im Bereich der Personal- und Lehreranstellungsgesetzgebung sowie der Abklärungen im Rahmen des Projektes NEF 2000. Eine Abkoppelung der Weiterentwicklung der personalpolitischen Elemente vom Projekt NEF 2000 erschien somit möglich.

Am 13. Januar 1999 setzte der Regierungsrat mit der Bezeichnung "Neue Personal- und Lehreranstellungsgesetzgebung (PELAG)" eine Projektorganisation unter der Leitung des Finanz- und des Erziehungsdirektors ein mit dem Auftrag, das gesamte öffentliche Dienstrecht des Kantons Bern zu überprüfen und eine neue Personalgesetzgebung zu erarbeiten.²⁰ Grundanliegen des Projektes ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit eine weitergehende Übertragung von personalpolitischen Kompetenzen an den Regierungsrat. Bei dieser Gelegenheit wird u.a. auch die Schaffung von besseren personalpolitischen und personalrechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von NEF 2000 geprüft. Weiter sollen die offenen Fragen aus dem Zweiten Zwischenbericht beantwortet werden.

Projektintern liegt heute ein Entwurf für ein neues Personal- und Lehreranstellungsgesetz vor. Dieser soll im Sommer 2000 im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

¹⁷ Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 67 ff.

¹⁸ Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 70 f.

¹⁹ Finanzdirektion des Kantons Bern, Neue Verwaltungsführung und die Gleichstellung von Frauen und Männern - Ein Leitfaden, Bern 1998.

²⁰ Regierungsratsbeschluss Nr. 0032 vom 13. Januar 1999 (RRB 0032/99).

2.4 Projektbegleitung, Information, Ausbildung

Eine wesentliche Arbeit der Projektleitung bestand in der Begleitung der Pilotprojekte und der Direktionen. Der Gesamtprojektausschuss konnte dabei wesentliche Koordinationsfunktionen übernehmen. Der Kontakt zu den Pilotprojekten wurde durch regelmässige Sitzungen der Konferenz der Pilotprojektleitenden sichergestellt.

Die Information der in das Projekt einbezogenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgte - entsprechend modernen Führungsgrundsätzen - durch die Pilotprojektleitenden selbst. Die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonsverwaltung wurden über die Personalzeitschrift „BE-info“ und über die Zeitschrift des Organisationsamtes „OhA“ über einzelne Aspekte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und über den Projektfortschritt informiert. Für die Mitglieder des Grossen Rates wurden besondere Informationsveranstaltungen angeboten.

Im Zweiten Zwischenbericht hat der Regierungsrat ein Ausbildungskonzept vorgestellt.²¹ Dieses wurde inzwischen bereits teilweise umgesetzt. Im Sommer 1999 fanden erneut auch Ausbildungsveranstaltungen für Grossratsmitglieder statt.

Am 1. Dezember 1999 hat der Grosse Rat einen Kredit zur Finanzierung der Vorbereitungsarbeiten für eine breitere Einführung von NEF 2000 für das Jahr 2000 bewilligt. Durch die nun angelaufenen Arbeiten hat die Projektbegleitung einen neuen, zusätzlichen Aspekt erhalten. Die Vorbereitungsarbeiten mit den Direktionen der 1. Staffel binden einen erheblichen Teil der Ressourcen der Projektleitung.

3. Externe Projektevaluation

Im Herbst 1999 wurde eine zweite Etappe der externen Projektevaluation durchgeführt.²² Diese Evaluation wurde vergleichend konzipiert und beruht auf dem Befragungsraster der 1996/1997 durchgeführten ersten Projektevaluation.²³ Damit soll aufgezeigt werden, inwiefern eine Entwicklung stattgefunden hat und die gesetzten Ziele

²¹ Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 69 ff.

²² Vgl. Landert/Farago/Davatz: Evaluation des Pilotprojekts „Neue Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern, 2. Etappe; Zürich Januar 2000.

²³ Vgl. Landert/Farago/Davatz: Evaluation des Projekts „Neue Verwaltungsführung“, Bericht über die erste Etappe, Bern November 1997.

erreicht worden sind. Auf eine Befragung der Mitglieder des Grossen Rates wurde dieses Mal auf Wunsch des Parlaments verzichtet.

Die Ergebnisse der Projektevaluation sind in den Teil II eingeflossen.

4. Schnittstellen mit anderen Projekten

4.1 „Neue Personal- und Lehrernstellungsgesetzgebung (PELAG)“

Auf die Schnittstelle zum Projekt „Neue Personal- und Lehrernstellungsgesetzgebung (PELAG)“ wurde bereits in Abschnitt 2.3 hingewiesen.

4.2 Informatikprojekt FIS 2000

Das Informatikprojekt FIS 2000 bezweckt, dem Kanton Bern ein modernes, leistungsfähiges Finanzinformationssystem zur Verfügung zu stellen, das sowohl auf operativer als auch auf strategischer Ebene eine entscheidende Verbesserung der Instrumente mit sich bringt.

Am 10. Februar 1999 (RRB 0442) beauftragte der Regierungsrat den vom Finanzdirektor geführten Gesamtprojektausschuss damit, neben der Variante "SAP R/3" auch die Optionen "unveränderte Weiterführung" und "Ausbau der bestehenden Lösung KOFINA" (KOFINA+) zu prüfen. Die zu erarbeitenden Lösungskonzepte mussten finanzpolitisch tragbar sowie wirtschaftlich und in einem überschaubaren Zeitabschnitt realisierbar sein.

In enger Zusammenarbeit mit den Vertreterinnen und Vertretern der Direktionen und der Staatskanzlei wurden die Benutzeranforderungen für eine integrierte Informatiklösung erarbeitet. Dabei stellte sich heraus, dass für die Steigerung der Effizienz der Arbeitsprozesse im Bereich der Finanzbuchhaltung die Informatikinstrumente erneuert und im Hinblick auf die Einführung des betrieblichen Rechnungswesens erweitert werden müssen.

Der Regierungsrat wird das Konzept und die Vorlage dem Grossen Rat in der Juni-Session auf der Basis der Realisierungsvariante KOFINA+ zur Beratung unterbreiten.

4.3 Informatikorganisation

Im Projekt Informatikorganisation geht es darum, die gegenwärtige Situation betreffend Einsatz der Informatik in der bernischen Kantonsverwaltung organisatorisch, führungsmässig und technologisch sichtbar zu machen und aufzuzeigen, wo sich dieser Einsatz bewährt und wo allenfalls noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Im Vordergrund steht dabei,

- ein gemeinsames Verständnis dafür zu entwickeln, was „strategische Rahmensteuerung in der Informatik“ bedeutet und wie diese zu implementieren ist,
- aufzuzeigen, wie das Primat der Führung gegenüber der Technik sichergestellt werden kann und
- im Technologiebereich Voraussetzungen zu schaffen zur Verbesserung der Interoperabilität und der Sicherheit sowie zur noch vermehrten Nutzung von Synergien.

Mit Blick auf die Anforderungen an die Informatikführung aus der Sicht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist aufzuzeigen, wo die Grenze zwischen betrieblichem Freiheitsgrad (Wirkungsorientierung) und gesamtstaatlicher Führung, Koordination und Integration (Synergieorientierung) liegt. Es ist eine Führungsaufgabe des Regierungsrates, die entsprechenden Abgrenzungen vorzunehmen. Dabei will sich der Regierungsrat auf die strategische Rahmensteuerung konzentrieren und in der Regelung von Detailfragen Zurückhaltung üben. Die Frage der Informatikführung steht in einem Zusammenhang zur Ressourcensteuerung unter NEF 2000. Der Regierungsrat strebt an, die Grundsatzentscheide in diesem Projekt im Jahr 2000 zu fällen.

4.4 Neue Finanzaufsicht

Der Grosse Rat verabschiedete am 1. Dezember 1999 das Gesetz über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz KFKG). Es tritt voraussichtlich gestaffelt ab 1. Juni 2000 in Kraft. Die Finanzkontrolle (FK) wird neu als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht fachlich und administrativ unabhängig als selbständiges Amt nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltung geführt.

In der Leistungsvereinbarung werden die definierten Produktgruppen "Kernaufgaben", "Sonderprüfungen", und "Beratungsdienstleistungen", die Leistungsstandards, die

Leistungsindikatoren und die Verteilung der für die Erfüllung des Leistungsauftrages nötigen finanziellen Mittel festgelegt (Art. 10 KFKG). Die Leistungsvereinbarung wird somit auf Produktgruppenstufe aggregiert.

Gemäss Art. 14 KFKG unterliegen der Aufsicht der FK

- die kantonale Verwaltung,
- die Gerichtsbehörden,
- die kantonalen Anstalten, sofern die besondere Gesetzgebung keine andere Bestimmung enthält,
- Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat sowie
- Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen empfangen.

4.5 Reorganisation der Bezirksverwaltung

Im Zusammenhang mit der Haushaltsanierung'99 wurde mit den beiden Massnahmen Überprüfung Strukturen Bezirksverwaltung (45JGK010) und Überprüfung der Aufgaben Regierungsstatthalter (45JGK011) ein Restrukturierungsprojekt für die dezentrale Bezirksverwaltung ausgelöst.

Im Rahmen der Debatte zur Haushaltsanierung im Jahr 1996 beantragte die Finanzkommission, beide Massnahmen sofort und prioritär an die Hand zu nehmen. In einer Abstimmung unter Namensaufruf stimmte der Grosse Rat dieser Forderung am 3. Dezember 1996 in Form einer Planungserklärung zu.²⁴ In beiden Bereichen werden Wirkungen ab 2005 erwartet.

Mit RRB 0984 vom 31. März 1999 beauftragte der Regierungsrat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, ein Modell „13^{plus}“ auszuarbeiten und ein Modell „Vision“ zu skizzieren. Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion erfüllte diesen Auftrag mit dem Bericht „Die Zukunft der bernischen Bezirksverwaltung: Grundlagen und Modelle“ vom 30. November 1999.

Am 30. November 1999 stimmte der Grosse Rat einer weiteren Planungserklärung der Finanzkommission zum Finanzplan 2001 bis 2003 zu und verlangte mit Ziffer 1.2,

²⁴ Tagblatt des Grossen Rates 1996, 1140ff.; vgl. auch die Diskussionen zum zurückgezogenen Postulat Lack, Tagblatt des Grossen Rates 1998, 37ff.

dass die dezentralen Strukturen zu straffen sind (Tagblatt Grosser Rat 1999, Heft 6, S. 1117, 1127 ff., insbesondere 1132).

Mit RRB 393 vom 2. Februar 2000 beauftragte der Regierungsrat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, die vorgelegte Modellskizze „Vision“ weiter zu bearbeiten und zu konkretisieren sowie insbesondere den Weg zur Realisierung aufzuzeigen. Zur Frage der Zukunft der bernischen Bezirksverwaltung soll dem Grossen Rat möglichst rasch gestützt auf die „Vision“ eine grundsätzliche Stellungnahme ermöglicht werden. Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist somit auf die Reorganisation der Bezirksverwaltung abzustimmen.

4.6 Erfolgskontrollen im Staatsbeitragsbereich (ERKOS)

Das am 1. Juli 1994 in Kraft getretene Staatsbeitragsgesetz sieht vor, dass Staatsbeiträge regelmässigen Erfolgskontrollen unterzogen werden, in denen die Effizienz, Effektivität, Zielerreichung und Vorteilhaftigkeit der Staatsbeiträge untersucht wird. Die dazu erforderlichen Instrumente, Methoden und Abläufe, die unter der Bezeichnung ERKOS bekannt sind, sind in den Jahren 1996 und 1997 entwickelt worden. Seit 1998 werden nach jährlich vom Regierungsrat verabschiedeten Erfolgskontrollplänen von den Direktionen und der Staatskanzlei Erfolgskontrollen erarbeitet. In der Regel werden jährlich etwa ein Dutzend solcher Erfolgskontrollen durchgeführt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Methodik der Erfolgskontrollen von Staatsbeiträgen und das geplante Wirkungscontrolling bei NEF grosse Ähnlichkeiten aufweisen. Auch bei der breiteren Einführung von NEF werden Erfolgskontrollen von Staatsbeiträgen als eine besondere Ausprägung des Controllings über Produkte und Produktgruppen weiterhin notwendig sein und neben den Controlling-Instrumenten von NEF eingesetzt werden.

5. Mitwirkung des Grossen Rates im Projekt

Das bernische Kantonsparlament hat sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt über die Genehmigung der Globalbudgets für die Pilotbetriebe hinaus mit dem Projekt NEF 2000 und mit grundsätzlichen Fragen der wirkungsorientierten Steuerung befasst. Bereits im Frühjahr 1996 erstellte die Projektleitung zuhanden der Aufsichtskommissionen ein Arbeitspapier zu Fragen der parlamentarischen Steuerung unter NEF.

Im Verlauf des Projekts hat sich ein Dialog zwischen dem Grossen Rat und seinen Organen einerseits sowie zwischen dem Regierungsrat und der Projektleitung andererseits entwickelt, der auf mehrere Säulen abstellt:

- Mit dem als gemeinsame Delegation von Geschäftsprüfungskommission (GPK) und Finanzkommission (FIKO) gebildeten Begleitgremium wurde für den Regierungsrat und die Projektleitung eine Ansprechstelle geschaffen, die eine bessere Koordination des Projektablaufs und einen inhaltlichen Gedankenaustausch ermöglichte.
- Mit insgesamt drei Planungserklärungen hat der Grosse Rat seine Anliegen und offenen Fragen eingebracht. Eine *Übersicht über den Erledigungsstand der Planungserklärungen* findet sich am Anfang dieses Berichts (vgl. S. XVII ff, grüne Seiten).
- Die Verwaltungsbesuche der GPK schufen einen direkten Kontakt zwischen dem Parlament und den Pilotprojekten.

6. Entwicklungen in anderen Kantonen

Während der Kanton Bern im Jahr 1994 zusammen mit den Kantonen Luzern, Solothurn und Wallis zu den Vorreitern der gesamtschweizerischen NPM-Entwicklung auf kantonaler Ebene gehörte, befassen sich mittlerweile mit einer Ausnahme sämtliche Kantone mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Diese Ausnahme bildet der Kanton Zug, dessen Parlament die Einführung von NPM ausdrücklich ablehnte.

Demgegenüber entschieden Exekutive und Legislative des Kantons Zürich, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung definitiv, jedoch schrittweise einzuführen. Alle anderen Kantone sind zur Zeit daran, die Prinzipien der wirkungsorientierten Verwal-

tungsführung in Pilotprojekten während einer Versuchsdauer von drei bis vier Jahren zu erproben.

Obwohl die Ausgangslage für die Erprobung bzw. Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den einzelnen Kantonen unterschiedlich ist, kristallisieren sich dennoch ähnliche Erkenntnisse heraus:

- Die Einführung der betrieblichen Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wie Definition der Produkte, Aufbau der Kostenrechnung und Einführung des Controllings gelingt. Obwohl der Aufbau mit erheblichem Aufwand verbunden ist, sehen die Verwaltungseinheiten Vorteile insbesondere in den systematisch aufgebauten inhaltlichen und finanziellen Führungsinformationen sowie in der Führung über Leistungsvorgaben und globale Mittelzuweisung. Anspruchsvoll ist die Bestimmung von beurteilbaren Leistungszielen in qualitativer und quantitativer Hinsicht nicht sehr aussagekräftigen Aufgabenbereichen wie Gesundheit, Soziales und Bildung. Eine Herausforderung besteht häufig darin, die Mitarbeitenden genügend in den Entwicklungsprozess einzubeziehen und daran mitwirken zu lassen.
- Auf politischer Ebene steht überall die Kernfrage nach der Aufgabenteilung zwischen der Legislative und der Exekutive im Vordergrund. Die Beantwortung dieser Frage wird den Entscheid über die politische Realisierung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung massgeblich beeinflussen.
- Gemeinsam ist die Erkenntnis, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung nur Schritt für Schritt in einem Entwicklungsprozess erprobt und eingeführt werden kann. Solche Prozesse beanspruchen viel Zeit, so dass gegenwärtig noch in keinem Kanton die wirkungsorientierte Verwaltungsführung breit eingeführt ist.

7. Politische Würdigung

Seit dem Projektstart im Mai 1994 sind sechs Jahre vergangen. Die Erfahrungen aus den Pilotversuchen, die verschiedenen Abklärungen und Untersuchungen der Projektleitung, aber auch der fortgeschrittene Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung und die Erfahrungen anderer Kantone lassen heute einen grundsätzlichen Entscheid über eine breitere Einführung von NEF 2000 im Kanton Bern zu. Eine Verlängerung oder Erweiterung der Betriebsversuche

lässt kaum zusätzliche Erkenntnisse erwarten. Der Regierungsrat unterbreitet deshalb dem Grossen Rat diesen Bericht mit entsprechenden Anträgen. Er ist sich bewusst, dass gewisse Fragen zum heutigen Zeitpunkt noch nicht vollständig geklärt sind und dass gewisse Detailfragen erst im Rahmen einer breiteren Einführung von NEF 2000 überhaupt auftreten werden. Da der Regierungsrat das Projekt NEF 2000 vor allem auch als Entwicklungsprozess betrachtet, stellt dies für die breitere Einführung keinen Hinderungsgrund dar.²⁵

²⁵ Vgl. Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999, S. 18 f.

**II. VERSUCHSPHASE:
ERFAHRUNGEN, ERKENNTNISSE
UND WÜRDIGUNG**

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat liess in insgesamt 12 Pilotbetrieben während der vier- bzw. zweijährigen Versuchsphase die Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erproben. Die Ziele der Versuchsphase bestanden darin,

- die Ziele „Führungsorientierung“, „Leistungsorientierung“, „Wirkungsorientierung“ und „Kostenorientierung“ im Sinne der Leitidee von NEF 2000 möglichst konkret umzusetzen;
- die auf diese Leitidee ausgerichteten NEF-Elemente, wie Führung und Mitarbeitende im NEF, Produkte/Produktgruppen, Controlling, Leistungsvereinbarung, Besondere Rechnung, Kostenrechnung und Anreizsysteme sowie Handlungsspielraum und Rahmenbedingungen, auszuarbeiten, zu erproben und entsprechende Erfahrungen zu sammeln;
- hinreichende Erkenntnisse über Möglichkeiten und Grenzen einer Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der kanton-bernischen Verwaltung zu gewinnen.

Der Regierungsrat würdigt das Erfahrungsbild aus der Versuchsphase aus politischer Sicht¹. Er zeigt dabei auf, ob und inwieweit

- die vier Ziele im Sinne einer Leitidee der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erreicht bzw. umgesetzt werden konnten,
- die NEF-Elemente zur Erreichung der Ziele bzw. zur Umsetzung der Leitideen beitragen konnten.

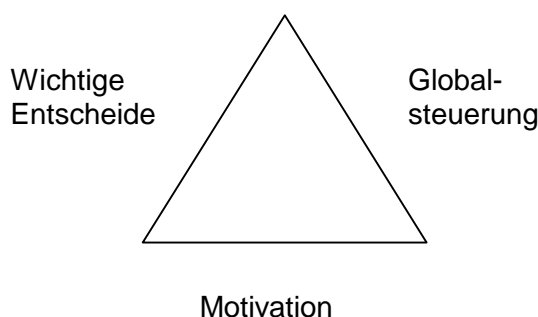
Im weiteren stellt der Regierungsrat seine Erkenntnisse zusammen und zieht daraus Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000.

¹ Grundlagen für die Würdigung der Erfahrungen sind die von den Pilotbetrieben zusammengestellten Erfahrungen und die Ergebnisse aus der externen Evaluation.

2. „Führungsorientierung“: Erfahrung und Erkenntnisse

Zu Beginn des Projekts NEF 2000 war es die Absicht, mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung die Führungsorientierung zu stärken²:

- Die strategische Führung soll auf der politischen Ebene gestärkt und die Art und Weise der Leistungserbringung an die Verwaltung delegiert werden.
- In der Grundausrichtung soll die Politik das „WAS“ und die Prioritäten des staatlichen Handelns bestimmen.
- Der Verwaltung sollen die Verantwortung und Kompetenzen für die Umsetzung der politischen Vorgaben, d.h. das „WIE“ der Aufgabenerfüllung übertragen werden.



2.1 Erfahrungen zur Zielerreichung

Während der Versuchsphase wurde die Führungsorientierung generell auf allen Ebenen, schwerpunktmässig in der Verwaltung, mit den nachfolgenden NEF-spezifischen Elementen gefördert. Die Effekte der einzelnen Elemente auf die Zielerreichung waren auf der Ebene der Verwaltung, des Regierungsrates und des Grossen Rates durchwegs positiv, jedoch unterschiedlich.

(a) Entwicklung der Führungskräfte und Mitarbeitenden sowie Anreizsysteme

Führungskräfte und Mitarbeitende lernten, nach den Prinzipien von NEF 2000 zu arbeiten und die NEF-spezifischen Elemente einzusetzen.

Auf der betrieblichen Ebene gelang es, die Führung je nach Steuerbarkeit des Aufgabenbereichs, je nach Qualität der Führungsinformationen und je nach Rahmenbedingungen zu stärken. Einfache und klare Aufgabenbereiche waren beispielsweise im Tiefbauamt und im Medienzentrum anzutreffen. Schwierig bestimmbar waren diese

² Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000 vom 15.12.1994, S. 4.

z.B. in den psychiatrischen Kliniken. Das Jugendgericht und das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt waren mit stark hoheitlich (z.T. bundesrechtlich) bestimmten Aufgabenbereichen konfrontiert.

Das Prinzip der Delegation wurde entsprechend der Grösse, der organisatorischen Struktur und der Führungskultur innerhalb des Pilotbetriebs bzw. der zuständigen Direktion und der Staatskanzlei unterschiedlich umgesetzt.

Die Delegation der Produktverantwortung auf einzelne Mitarbeitende wirkte in der Regel motivierend, erhöhte die Identifikation mit den konkreten Leistungen, sensibilisierte für die zu erreichenden Wirkungen und führte zu einer höheren Zufriedenheit.

Mitarbeitende, die bereits während des Einführungsprozesses mitwirken konnten, setzten die Leitidee von NEF 2000 (Wirkungs- und Leistungsorientierung, Kosten- und Führungsorientierung) im Alltag eher um und waren motivierter, die NEF-Elemente einzusetzen. Mitarbeitende, die hingegen nur von einzelnen NEF-spezifischen Elementen, wie Leistungsrapportierung, betroffen waren und bei der Ausgestaltung von NEF 2000 nicht mitwirkten, konnten häufig zu wenig klar die Gesamtzusammenhänge und die Leitidee von NEF 2000 erkennen.

Von den drei Anreizsystemen (Vorschlagswesen, Anerkennung des ausserordentlichen Leistungsverhaltens, Bonus-Malus) wurde nur das Bonus-Malus-System konsequent von allen Pilotbetrieben angewendet. Positive Effekte des Bonus lagen darin, das längerfristige Denken und Planen zu fördern und das Kosten- und Erlösbewusstsein der Führungskräfte und Mitarbeitenden zu erhöhen. Die Möglichkeit, einen Bonus zu erarbeiten, war an sich bereits ein Anreiz für die Beteiligten. Probleme gab es vor allem mit der Methode zur Herleitung des Bonus. Bei dieser Methode bestand die Gefahr, dass sie den Anreiz schaffte, Budgetreserven zu bilden, um die Chance für einen Bonus zu erhöhen. Allerdings ist dazu festzuhalten, dass das traditionelle Budgetierungsverfahren zu grösseren Budgetreserven führen kann als die Globalbudgetierung gekoppelt mit dem Bonus-Malus-System. Andererseits konnte für qualitative Leistungen nur dann ein Bonus bzw. Malus gewährt werden, wenn eine Differenz zwischen Voranschlag und Rechnung bestand. Im weiteren führte das gewählte Bonus-Malus-System zum Effekt, dass ein Bonus zwar erwirtschaftet, aus Kostengründen hingegen kein Leistungsaufstieg bei den Mitarbeitenden gewährt werden konnte.

Die Erleichterungen bezüglich Vorschlagswesen und Anerkennung des ausserordentlichen Leistungsverhaltens erwiesen sich als kaum brauchbare Anreizsysteme, weil die knappen Mittel in Folge Sanierung des Staatshaushalts und die Arbeitsüberlastungen der Mitarbeitenden den Spielraum einschränkten.

(b) Produkte und Produktgruppen als Führungsinformationen

Produkte und Produktgruppen als Träger der Führungsinformationen bewährten sich grundsätzlich, um

- Transparenz über die staatlichen Aufgaben und den Mitteleinsatz in einer systematischen und über die verschiedensten Aufgabenbereiche hinweg vergleichbaren Art und Weise zu schaffen;
- die Entscheidungsgrundlagen für unterschiedliche Führungsebenen bereitzustellen, die qualitativ bessere politische und betriebliche Steuerungsmöglichkeiten erlauben und mehr betrieblichen Handlungsspielraum für die Verwaltung schaffen.

(c) Besondere Rechnung, Leistungsvereinbarung, Kostenrechnung und betriebliches Controlling als Führungsinstrumente

Aus der Sicht der Führungsorientierung war die Besondere Rechnung eine der wesentlichen Errungenschaften des Projekts NEF 2000. Sie verband inhaltliche und finanzielle Vorgaben, ermöglichte gleichzeitig einen grösseren betrieblichen Handlungsspielraum für den Einsatz der betrieblichen Mittel und trug zur Erhöhung des Kosten- und Erlösbewusstseins der Führungskräfte und Mitarbeitenden bei.

Die Leistungsvereinbarung erwies sich als zweckmässiges Führungsinstrument zwischen dem Pilotbetrieb und der vorgesetzten Stelle (Direktion/Staatskanzlei oder Amt). Dieses Instrument gab den Anstoss, jährlich die Produkte mit den Zielen und Indikatoren sowie dem Mitteleinsatz zu vereinbaren.

Die Kostenrechnung lieferte als betriebswirtschaftliches Führungsinstrument die finanziellen Kennzahlen zu den Produkten und Produktgruppen als Entscheidungsgrundlagen für die politische Steuerung von Aufgaben und deren Finanzierung. Zudem ermöglicht sie eine hohe innerbetriebliche finanzielle Transparenz.

Das Controlling entwickelte sich auf betrieblicher Ebene zu einem unverzichtbaren Instrument zur Führungsunterstützung, das vielfältige inhaltliche und finanzielle Füh-

rungsinformationen zur Verfügung stellte sowie konstruktive Dialoge während des Jahres auslöste. Die Aussagekraft der Informationen aus dem Controlling war naturgemäss in denjenigen Aufgabenbereichen besser, wo es gelang, mess- und beurteilbare Produkte, Ziele und Indikatoren zu definieren.

(d) Handlungsspielraum und Rahmenbedingungen

Als Folge der Besonderen Rechnung wurde der finanzielle Handlungsspielraum vergrössert, was sich im Hinblick auf einen effizienteren und gezielteren Mitteleinsatz als sehr zweckmässig erwies.

Im Personalbereich stellte sich die Befreiung von der Stellenbewirtschaftungspflicht als geeignete Massnahme zur Vergrösserung des Handlungsspielraums heraus. Das gleiche gilt für die Öffnung der Anstellungsformen mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag, der nach den Erkenntnissen der Pilotbetriebe gegenüber der Anstellung durch Verfügung Vorteile aufwies.

2.2 Erkenntnisse

Der Regierungsrat gelangt bezüglich „Führungsorientierung“ zu folgenden Erkenntnissen:

1. „Führungsorientierung“ heisst, die strategische Führung auf der politischen Ebene zu stärken und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung an die Verwaltung zu delegieren. NEF 2000 leistet zur Umsetzung dieses Grundsatzes einen wesentlichen Beitrag:
 - Der Führung auf der Verwaltungsebene wird mit der Besonderen Rechnung und der Befreiung von der Stellenbewirtschaftungspflicht mehr betrieblicher und finanzieller Handlungsspielraum übertragen. Gleichzeitig übernimmt die Verwaltung mehr Verantwortung für die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, d.h. für die Erstellung der Produkte, die Erreichung der entsprechenden Ziele und die Einhaltung des vereinbarten Mitteleinsatzes.
 - Der Regierungsrat erhält bessere Entscheidungsgrundlagen zur Steuerung der Aufgaben und des Mitteleinsatzes. Allerdings hat er während der Versuchsphase die Führung nach NEF-Prinzipien nur punktuell erprobt, da die 12 Pilot-

- betriebe nur einzelne, meist nicht zusammenhängende Aufgabenbereiche abdecken.
- Der Grosse Rat verfügt neu über Informationen zu den Aufgaben, den Zielen und dem dafür notwendigen Mitteleinsatz, die ihm eine gezieltere Einflussnahme auf die Aufgaben, die Mittel und die Aufgabenerfüllung erlauben. Während der Versuchsphase waren die Führungsinformationen aus den Produktgruppen und Produkten allerdings betrieblich orientiert und die Instrumente zur Einwirkung noch nicht so ausgebaut, wie es das Steuerungsmodell NEF SOLL vorsieht.
2. „Führungsorientierung“ heisst, die Politik das „WAS“ bestimmen zu lassen und der Verwaltung den Entscheid über das „WIE“ zu delegieren. NEF 2000 zeigt, dass dieser Grundsatz nicht in dieser absoluten Form umgesetzt werden kann und der politischen Realität widersprechen würde. Trotzdem leistet NEF 2000 einen wesentlichen Beitrag, wenn es darum geht,
- aufgrund der Gesetzgebung das „WAS“ des staatlichen Handelns in Form von Produktgruppen und Produkten transparent darzustellen,
 - den finanziellen Mitteleinsatz für das staatliche Handeln im Sinne des „WIE-VIEL“ auszuweisen,
 - den betrieblichen Handlungsspielraum der Verwaltung für das „WIE“ der Aufgabenerfüllung zu überlassen.
3. „Führungsorientierung“ heisst, innerhalb der Verwaltung Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung soweit als möglich einzelnen Mitarbeitenden zu delegieren. NEF 2000 bietet die Gelegenheit, diesen Grundsatz beispielsweise im Rahmen der Produktverantwortung umzusetzen, vorausgesetzt
- die Führungskräfte sind befähigt und bereit zu delegieren;
 - die Mitarbeitenden sind befähigt und motiviert, die entsprechenden Aufgaben selbstverantwortlich und kompetent zu erfüllen.
4. „Führungsorientierung“ heisst, durch Führung über Zielvereinbarung, die Mitarbeitenden besser zu motivieren und zu mehr Kreativität in ihrem Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereich anzuspornen. Wie die externe Evaluation zeigt, hat NEF 2000 dazu bei denjenigen Mitarbeitenden in den Pilotbetrieben beigetragen, die aktiv am Veränderungsprozess beteiligt gewesen sind:

- NEF 2000 fördert das Kosten- und Qualitätsbewusstsein, weil die Motivation und das Selbstbewusstsein gestiegen sind sowie bewusster gehandelt und entschieden wird;
- Die Beteiligung der Mitarbeitenden sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit und Kommunikation im Team und zwischen Organisationseinheiten wird gestärkt.

Hingegen trugen die Anreizsysteme (Bonus-Malus, Vorschlagswesen, ausserordentliches Leistungsverhalten) nicht im gewünschten Ausmass zur Förderung der Motivation und Kreativität bei. Das Bonus-Malus-Prinzip in der heutigen Form löste positive Effekte auf das Kosten- und Erlösbewusstsein der Führungskräfte und Mitarbeitenden aus. Gleichzeitig brachte die Herleitungsmethode die Gefahr mit sich, nach Möglichkeit Budgetreserven zu schaffen, um die Chance für einen Bonus zu erhöhen.

2.3 Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000

Der Regierungsrat sieht bezüglich Führungsorientierung im Hinblick auf die breitere Einführung folgende Konsequenzen:

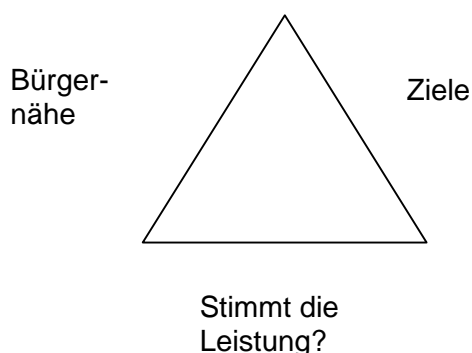
- Die während der Versuchsphase erprobten NEF-spezifischen Elemente zur vermehrten Führungsorientierung sind – mit Ausnahme von erheblichen Anpassungen bei den Anreizsystemen – weiterhin einzusetzen und weiterzuentwickeln. Differenzierungen sind allerdings in der konkreten Ausgestaltung notwendig und richten sich nach den Aspekten Steuerbarkeit des Aufgabenbereichs sowie Grösse, Struktur und Kultur der Organisationseinheit. Das Steuerungsmodell NEF SOLL trägt dieser Konsequenz Rechnung (z.B. Steuerung über Direktionen und Staatskanzlei).
- Die Produktgruppen und Produkte sind als Informationsträger auf die entsprechenden Informationsbedürfnisse der Führungsebenen (innerhalb Amt und Direktion, Ebenen Regierungsrat und Grosse Rat) und gleichzeitig auf die Leitidee der Wirkungs-, Leistungs- und Kostenorientierung auszurichten.
- Voranschlag sowie Aufgaben- und Finanzplan sind inhaltlich bezüglich politisch relevanter Informationen zu den Produktgruppen zu verbessern und übersichtlicher darzustellen.

- Mitarbeitende, Führungskräfte und Führungsteams, die aktiv im Veränderungsprozess mitwirken oder künftig mit NEF-Elementen arbeiten, sind frühzeitig im Rahmen von Entwicklungsausbildungen auf ihre Aufgaben vorzubereiten (z.B. Führung, Produktverantwortung, Controlling, Kostenrechnung usw.). Alle Mitarbeitenden sind auch in grossen Dienststellen frühzeitig stufengerecht und in angemessenem Ausmass in den Veränderungsprozess miteinzubeziehen.
- Bei der Anstellung und Einführung von neuen Mitarbeitenden ist ein Schwergewicht auf die NEF-Grundsätze zu legen. Die Mitarbeitenden sind frühzeitig mit der Grundhaltung von NEF vertraut zu machen.
- Die Anreizsysteme sind auszubauen und vermehrt auf die Entwicklung der Mitarbeitenden auszurichten. Individuelle und kollektive Entwicklungsperspektiven erhöhen die Motivation und die Leistungsfähigkeit der Mitarbeitenden. Das Bonus-Malus-System ist weiterzuentwickeln, insbesondere sind die Nachteile und negativen Effekte zu beseitigen und die Herleitung von der Differenz zwischen Voranschlag und Rechnung zu entkoppeln.

3. „Leistungsorientierung“: Erfahrung und Erkenntnisse

Gemäss Basisbericht zum Projekt NEF 2000 soll sich die neue Verwaltungsführung vermehrt an der Leistung orientieren³:

- Die Verwaltung soll ihre Leistungen qualitativ einwandfrei, zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und mit angepassten finanziellen Mitteln erbringen.
- Die Leistungsempfängerin und der Leistungsempfänger sollen – der Situation entsprechend – mit den Leistungen der Verwaltung zufrieden sein.
- Die Verwaltung soll über Leistungsziele geführt werden; sie soll periodisch über die erbrachten Leistungen berichten.



3.1 Erfahrungen zur Zielerreichung

Die „Leistungsorientierung“ wurde während der Versuchsphase mit den folgenden NEF-spezifischen Elementen gefördert. Je nach Aufgabenbereich sind die Effekte unterschiedlich.

a) *Befähigung der Führungskräfte und Mitarbeitenden*

Während der Versuchsphase lernten Führungskräfte und Mitarbeitende,

- ihre Tätigkeiten noch deutlicher im Zusammenhang mit Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu erkennen;
- diese zu Produkten und Produktgruppen zusammenzufassen, dafür konkrete Leistungsziele⁴, Indikatoren und den Mitteleinsatz zu bestimmen;

³ Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000 vom 15.12.1994, S. 5.

⁴ Das Leistungsziel entspricht begrifflich dem operative Ziel (während der Versuchsphase verwendeter Begriff).

- die Informationen aus den Produkten periodisch auszuwerten und zu interpretieren sowie als Entscheidungsgrundlagen zu verwenden.

b) Produktgruppen und Produkte als Träger von Leistungsinformationen

Produkte und Produktgruppen wurden im Sinne der Leistungsorientierung dafür eingesetzt, die staatlichen Aufgaben aus der Sicht der Leistungsempfängerinnen und –empfänger zu konkretisieren und auf die unmittelbaren Leistungen auszurichten.

Die Abbildung der unmittelbaren Leistungen in Produkten und Produktgruppen gelang grundsätzlich in allen Pilotbetrieben. Die Definition der Produkte und Produktgruppen war in den eher betrieblich ausgerichteten Pilotbetrieben einfacher als in solchen mit qualitativ schwer messbaren Aufgabengebieten (z.B. Psychiatrie, Bildung).

Die gleiche Erfahrung gilt für die Bestimmung der Leistungsziele und Indikatoren, die naturgemäss vor allem betrieblich bzw. auf die unmittelbare Leistung ausgerichtet waren. Je aussagekräftiger in qualitativer und quantitativer Hinsicht ein Aufgabebereich war, desto einfacher gelang es, messbare und objektiv bewertbare Leistungsziele und Indikatoren zu bestimmen. In den qualitativ schwer messbaren Aufgabebereichen dauerte es länger, bis zumindest qualitativ beurteilbare Leistungsziele und Indikatoren vorlagen. Hier galt es, einerseits die Grenzen des Machbaren und Sinnvollen zu beachten und andererseits die Kosten der Ausarbeitung und Erhebung dem Nutzen aus der entsprechenden Information gegenüberzustellen.

Der Gestaltungsspielraum für die Bestimmung der Produkte und Produktgruppen bzw. der Leistungsziele war überall dort kleiner, wo weitgehende formale Vorschriften und bundesrechtliche Vorgaben die Leistungen des Staates bzw. die Struktur für die Produkt- und Produktgruppengliederung bestimmen (z.B. Justiz, Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt).

c) *Besondere Rechnung, Leistungsvereinbarung und Controlling*

Die Produktgruppen bildeten den Inhalt der Besonderen Rechnung, während die Produkte Gegenstand der Leistungsvereinbarungen waren. Das Controlling bereitete Informationen sowohl zu den Produktgruppen als auch zu den Produkten auf.

Am besten eigneten sich die Leistungsvereinbarung und das Controlling zur Steuerung der Produkte und der Leistungsziele. Der Nutzen dieser Steuerung war umso grösser, je besser es gelang, die Produkte zu definieren und die Leistungsziele mess- und beurteilbar zu definieren. Was sich im Rahmen der Leistungsvereinbarung nicht definieren liess, widerspiegelte sich als Lücke im Controlling.

Die Besondere Rechnung war geeignet, dem Grossen Rat die konkreten Leistungsziele zu den Produktgruppen zur Information vorzulegen. Im Vergleich zum traditionellen Budget gewann der Grosse Rat qualitativ bessere Entscheidungsgrundlagen, auch wenn während der Versuchsphase die Informationen vor allem betrieblich ausgerichtet waren.

3.2 Erkenntnisse

Der Regierungsrat gelangt bezüglich „Leistungsorientierung“ zu folgenden Erkenntnissen:

1. „Leistungsorientierung“ heisst, die staatliche Leistung qualitativ einwandfrei, zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und mit angepassten finanziellen Mitteln zu erbringen. NEF 2000 stellt dafür zweckmässige Instrumente zur Verfügung, wobei der Nutzen bei betrieblich ausgerichteten Aufgabengebieten am grössten ist:
 - Produkte und Produktgruppen schaffen Transparenz über die unmittelbaren Leistungen und den Mitteleinsatz.
 - Leistungsziele und Indikatoren eignen sich, um Qualitäts-, Mengen- und Fristenaspekte festzulegen und zu steuern.
2. „Leistungsorientiert“ heisst, die Leistungsempfängerinnen und –empfänger situationsgerecht und zufriedenstellend mit öffentlichen Leistungen zu versorgen. NEF 2000 trägt zur Umsetzung dieses Grundsatzes mit der Transparenz über die Leistungen und Mittel sowie, darauf aufbauend, mit angepassten Befragungsmethoden bei (von einfachsten Fragebogen bis hin zu „Kundenbefragungen“).

3. „Leistungsorientiert“ heisst, die Verwaltung über Leistungsziele zu steuern. NEF 2000 schafft mit der Bestimmung der Produkte und Produktgruppen Entscheidungsgrundlagen für eine effiziente und effektive Steuerung der unmittelbaren Leistungen der Verwaltung. Das Controlling bereitet die dazu notwendigen Informationen auf.

Die Leistungsvereinbarung eignet sich dazu, den Dialog zwischen dem Pilotbetrieb und der Direktion bzw. Staatskanzlei zu den Produkten mit den Leistungszielen und Indikatoren zu führen.

Die Besondere Rechnung schafft gegenüber dem Grossen Rat Transparenz über die unmittelbaren Leistungen der Verwaltung, allerdings aus einer betrieblichen Sicht.

3.3 Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000

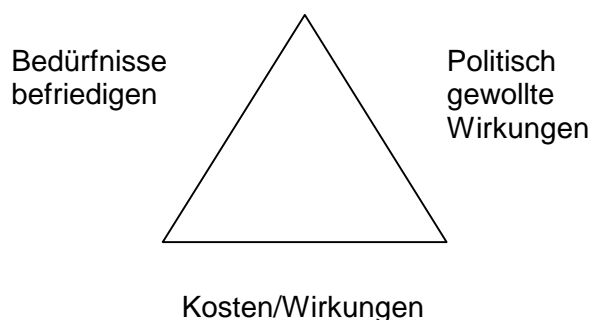
Im Hinblick auf die breitere Einführung sieht der Regierungsrat bezüglich Leistungsorientierung folgende Konsequenzen:

- Die Produktgruppen und Produkte konkretisieren den gesetzlichen Auftrag. Überall dort, wo die strengen formalen kantonalen oder bundesrechtlichen Vorschriften die Leistungen detailliert bestimmen, ist der Spielraum für die Gestaltung der Produktgruppen und Produkte eingeschränkt.
- In der ganzen Verwaltung sind Produktgruppen und Produkte so zu definieren, dass die unmittelbaren Leistungen für die Leistungsempfängerinnen und –empfänger sichtbar werden.
- Differenzierungen in der Produktdefinition sind im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben nur hinsichtlich des Konkretisierungsgrads der Leistungsziele und Indikatoren zu erwarten. Hingegen sind für sämtliche Produkte die entsprechenden Kosten und Erlöse auszuweisen.
- Die Produktgruppen und Produkte sind in einem gemeinsamen Prozess der Führungsebene und der Mitarbeitenden zu erarbeiten.
- Differenzierungen in der Ausarbeitung sind hinsichtlich der Dauer des Entwicklungsprozesses zu erwarten.

4. „Wirkungsorientierung“: Erfahrung und Erkenntnisse

Mit der neuen Verwaltungsführung soll gemäss Basisbericht zum Projekt NEF 2000 die Wirkungsorientierung gestärkt werden⁵:

- Die Verwaltung soll die Bedürfnisse der Gesellschaft besser befriedigen .
- Die Verwaltung soll mit ihren Leistungen politisch gewollte Wirkungen erreichen.
- Die Wirkungen einer Leistung sollen häufiger ins Verhältnis zu den dafür notwendigen Aufwendungen gesetzt werden.



4.1 Erfahrungen zur Zielerreichung

Der Regierungsrat misst diesem Ziel zwar eine hohe politische Bedeutung zu, weist jedoch darauf hin, dass die Zielerreichung äusserst anspruchsvoll ist und nur über einen längeren Zeitraum erreicht werden kann. Während der Versuchsphase wurde die „Wirkungsorientierung“ mit nachfolgenden NEF-spezifischen Elementen gefördert.

a) *Befähigung der Führungskräfte und Mitarbeitenden*

Die Führungskräfte und Mitarbeitenden begannen im Laufe der Versuchsphase, sich mit Wirkungen ihrer Produktgruppen auseinanderzusetzen, beispielsweise im Rahmen der Definition von übergeordneten Zielen⁶. Im Rahmen des Gesamtprojekts NEF 2000 wurde allerdings der Aspekt der Wirkungen bisher weder systematisch analysiert noch vertieft bearbeitet.

⁵ Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000, 15.12.1994, S. 5

⁶ Das Wirkungsziel entspricht begrifflich dem übergeordneten Ziel (während der Versuchsphase verwendeter Begriff).

b) Produktgruppen als Träger von Wirkungsinformationen

Für sämtliche Produktgruppen wurden seit 1998 übergeordnete Ziele definiert. Diese Ziele sollten darüber Auskunft geben, welche Wirkungen mit den Produktgruppen beabsichtigt werden und zu erreichen sind.

Die Bestimmung solcher Ziele gelang in allen Pilotbetrieben nur in Ansätzen. Überall dort, wo es bereits schwierig war, Leistungsziele zu definieren, blieb die Frage offen, wie Wirkungszusammenhänge dargestellt und in Zielen formuliert werden können.

Im Rahmen von Erfolgskontrollen im Staatsbeitragsbereich (ERKOS) werden entsprechende Erfahrungen gesammelt, welche die Vielfältigkeit der Wirkungen und Zusammenhänge zwischen Wirkungen, Ursachen und Erhebungsmethoden bestätigen.

c) Besondere Rechnung und Befragungen

Die Besondere Rechnung enthielt ab Voranschlag 1998 übergeordnete Ziele. Da es sich nur um Ansätze von Wirkungszielen handelte, wurden sie in der politischen Diskussion kaum beachtet.

Die Molkereischule Rütli, das Tiefbauamt, das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, das Gymnasium Hofwil, das Medienzentrum Schulwarte Bern sowie das Amt für Information führten Befragungen durch, um u.a. Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge zu erhalten. Dies ermöglichte, die Produkte in den konkreten Anwendungsbereichen besser auf die Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten.

4.2 Erkenntnisse

Der Regierungsrat gelangt bezüglich „Wirkungsorientierung“ zu folgenden Erkenntnissen (vgl. Teil III, Abschnitt 2.3 „Wirkungssteuerung und Leistungssteuerung“):

1. „Wirkungsorientierung“ heisst, mit den staatlichen Leistungen politische Wirkungen zu erreichen und die Bedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen. NEF 2000 kann mit der erhöhten Transparenz über Aufgaben und Mittel sowie mit der konsequenten Zielformulierung eine Grundlage für die Analyse der Wirkungen des staatlichen Handelns schaffen. Wie die Erfahrungen im Bereich ERKOS zeigen,

wird es ein langer Weg sein, Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen, zu analysieren und zu interpretieren.

2. „Wirkungsorientierung“ heisst, die Wirkungen einer Leistung periodisch ins Verhältnis zu den dafür notwendigen Aufwendungen zu setzen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Beantwortung des Verhältnisses zwischen Wirkung und Aufwendungen zwar von hoher politischer Bedeutung ist, dass die Grundlagen dafür aber erst noch geschaffen werden müssen. In NPM-Projekten anderer Kantone sind Fragen im Zusammenhang mit Wirkungen ebenfalls erst in Bearbeitung.

4.3 Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000

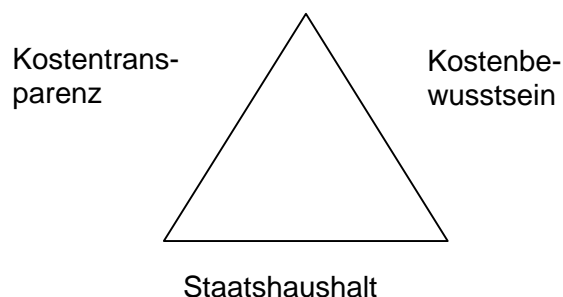
Im Hinblick auf die breitere Einführung sieht der Regierungsrat bezüglich Wirkungsorientierung folgende Konsequenzen:

- Bei der Definition der Produktgruppen ist die Frage „Welche Wirkung soll mit der Produktgruppe erreicht werden“ zu klären und daraus sind erste Aussagen in die Wirkungsziele aufzunehmen.
- Erste Überlegungen zu gewollten Wirkungen sind die Grundlage, damit in einem späteren Zeitpunkt einfache Wirkungszusammenhänge aufgezeigt und analysiert werden können. Im Vergleich zu heute wäre es bereits ein Gewinn, Informationen über einfache Wirkungszusammenhänge zu erhalten.
- Das Steuerungsmodell NEF SOLL, wie es der Regierungsrat empfiehlt (vgl. Teil III „Das Steuerungsmodell NEF SOLL“), trägt den Besonderheiten von Wirkungsfragen Rechnung.
- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bedingt eine wirkungsorientierte Gesetzgebung. Die Gesetze sind vermehrt auf ihre Wirkungen zu prüfen und es sind finale Normen ins Gesetz aufzunehmen.

5. „Kostenorientierung“: Erfahrung und Erkenntnisse

Die Kostenorientierung ist der vierte Aspekt, der mit der neuen Verwaltungsführung gemäss Basisbericht zum Projekt NEF 2000 gestärkt werden soll⁷:

- Mit den zunehmend knapper werdenden Ressourcen soll noch sparsamer umgegangen werden.
- Sie sollen optimal eingesetzt werden, um bessere Leistungen mit geringerem Aufwand zu erbringen.



5.1 Erfahrungen zur Zielerreichung

Die „Kostenorientierung“ wurde während der Versuchsphase mit den folgenden NEF-spezifischen Elementen gefördert. Auf Verwaltungsebene waren die positiven Effekte der NEF-spezifischen Elemente auf die Zielerreichung hoch.

a) *Bewusstseinsförderung bei den Führungskräften und Mitarbeitenden, u.a. durch Anreize*

Führungskräfte und Mitarbeitende setzten sich vermehrt mit dem Mitteleinsatz, der für die Erbringung von Leistungen notwendig war, auseinander. Das Kosten- und Erlösbewusstsein der Führungskräfte und Mitarbeitenden erhöhte sich in vierfacher Hinsicht:

- Aufgrund der finanziellen Führung über Saldi der Produktgruppen und Produkte gewann die Optimierung der Kosten und Erlöse an Bedeutung.
- Die finanziellen Konsequenzen, insbesondere auch die Arbeitszeit als erheblicher Kostenfaktor, wurden bei der Aufgabenerfüllung und der Festlegung der Qualität zunehmend in die Überlegungen einbezogen.
- Die hohe Transparenz führte zur Überprüfung von Abläufen und Organisationsstrukturen.

⁷ Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000 vom 15.12.1994, S. 6.

- Unter dem Aspekt von Kosten und Qualität hinterfragten die Pilotbetriebe die während der Versuchsphase teilweise verrechneten Leistungen der Querschnittsämter (Personalamt, Liegenschaftsverwaltung, Finanzverwaltung) kritisch.

b) Produktgruppen und Produkte als Träger von finanziellen Führungsinformationen

Seit Beginn der Versuchsphase wurden die Kosten und Erlöse für sämtliche Produktgruppen und Produkte geplant, erfasst und ausgewertet. Diese Errungenschaft des Projekts NEF 2000 bot die Vorteile, dass

- eine hohe Transparenz über den Mitteleinsatz und den Mittelverbrauch auf der Ebene der Produktgruppen und Produkte geschaffen wurde,
- innerhalb des Pilotbetriebs die finanziellen Verhältnisse transparenter wurden,
- wichtige finanzielle Kennzahlen als Entscheidungsgrundlagen für die betriebliche und politische Steuerung von Aufgaben und Finanzierung vorlagen.

c) Kostenrechnung, Controlling, Besondere Rechnung, Leistungsvereinbarung als Führungsinstrumente

Die Kostenrechnung war ein unentbehrliches betriebswirtschaftliches Führungsinstrument, das die finanziellen Entscheidungsgrundlagen zu den Produkten und Produktgruppen zur Verfügung stellte. Der Aufbau und Betrieb der Kostenrechnung war zu Beginn der Versuchsphase in allen Pilotbetrieben zeit- und arbeitsintensiv. Bei kleinen Pilotbetrieben stiess der Zusatzaufwand an die Grenzen des Machbaren. Im Laufe der Versuchsphase rechtfertigte der Mehrnutzen den Mehraufwand.

Die Besondere Rechnung wies auf der Ebene der Produktgruppen die entsprechenden Kosten und Erlöse aus. Die Leistungsvereinbarung enthielt die Kosten und Erlöse auf der Ebene der Produkte. Das Controlling bereitete die finanziellen Führungsinformationen zu Produktgruppen und Produkten auf.

Alle Instrumente eigneten sich sowohl auf der politischen als auch betrieblichen Ebene zur Erhöhung der Kostentransparenz und des Kosten- und Erlösbewusstseins sowie für die Bereitstellung der notwendigen Führungsinformationen.

5.2 Erkenntnisse

Der Regierungsrat gelangt bezüglich „Kostenorientierung“ zu folgenden Erkenntnissen:

1. „Kosten- und *Erlösorientierung*“ heisst, die Kosten und Erlöse für die staatlichen Leistungen transparent auszuweisen. NEF 2000 schafft mit seinen Elementen, insbesondere mit den Instrumenten Kostenrechnung, Besondere Rechnung, Leistungsvereinbarung und Controlling die entscheidende, bisher nicht vorhandene Voraussetzung für die finanzielle Transparenz und Führung. Die Transparenz dient u.a. auch als Entscheidungsgrundlage für die Gestaltung von Gebühren für staatliche Leistungen.
2. „Kosten- und *Erlösorientierung*“ heisst, in der Verwaltung und in der Bevölkerung ein höheres Kosten- und Erlösbewusstsein zu schaffen. NEF 2000 förderte in der Verwaltung das Kosten- und Erlösbewusstsein bei Führungskräften und Mitarbeitenden. Die Effekte sind Kosteneinsparungen, Verbesserung von Abläufen usw. Inwieweit auch in der Bevölkerung ein höheres Kosten- und Erlösbewusstsein geschaffen wird, kann aus heutiger Sicht nicht schlüssig beantwortet werden.
3. „Kosten- und *Erlösorientierung*“ heisst, dank Kostentransparenz sowie Kosten- und Erlösbewusstsein zur Sanierung des Staatshaushaltes beizutragen. NEF 2000 löst in der Verwaltung einen bewussteren Umgang mit den finanziellen Mitteln aus, verursacht durch die höhere Transparenz, die neuen Führungsinstrumente und den grösseren finanziellen Handlungsspielraum. Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass NEF 2000 nach der breiteren Einführung die Bestrebungen zur Sanierung des Staatshaushaltes mit einem wesentlichen Beitrag ergänzen wird.

5.3 Konsequenzen im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000

Im Hinblick auf die breitere Einführung sieht der Regierungsrat bezüglich Kostenorientierung folgende Konsequenzen:

- Die während der Versuchsphase erprobten NEF-spezifischen Elemente zur Erhöhung der Kostenorientierung sind weiterhin einzusetzen und weiterzuentwickeln.
- Die Kostenrechnung ist flächendeckend für die Verwaltung aufzubauen. Differenzierungen sind nur hinsichtlich des Konkretisierungsgrads der finanziellen Führungsinformationen zu erwarten.

- Führungskräfte und Mitarbeitende sind zu befähigen, die Informationen aus der Kostenrechnung und dem Controlling zu analysieren und zu interpretieren.

6. Politische Würdigung

Nach Abschluss der Versuchsphase gelangt der Regierungsrat zur Auffassung, dass mit NEF 2000 höhere inhaltliche und finanzielle Transparenz geschaffen sowie wirksame betriebliche und politische Instrumente bereitgestellt werden, um

- die zunehmenden, sich rasch verändernden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen besser zu meistern,
- das staatliche Handeln auf politischer Ebene wirksamer zu steuern,
- die knappen finanziellen Mittel möglichst effizient einzusetzen.

Der Regierungsrat will, unter Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rates, NEF 2000 in der Verwaltung des Kantons Bern breit einführen; zur Zeit bleibt einzig die Frage offen, wie im Bereich der Gerichte die wirkungsorientierte Verwaltungsführung umgesetzt werden kann.

Für den Regierungsrat sind folgende drei Gründe für die breite Einführung von NEF 2000 ausschlaggebend:

1. NEF 2000 fördert die Führungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung nachhaltig und schafft die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung.
2. NEF 2000 führt neue Elemente ein, die ein leistungs- und kostenorientiertes Handeln der Staates begünstigen, Voraussetzungen für bessere Wirkungen schaffen und die Führung auf allen Ebenen stärken.
3. NEF 2000 ist ein Gewinn für die Bevölkerung, den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung.

*NEF 2000 fördert nachhaltig
die Führungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung und schafft
die Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung.*

Die Erfahrungen aus der Versuchsphase zeigen, dass NEF 2000 insgesamt zu einer verbesserten Führungs-, Leistungs- und Kostenorientierung führt, hingegen im heutigen Zeitpunkt erst Grundlagen für eine wirkungsorientiertere Verwaltungsführung schaffen kann. Der Regierungsrat anerkennt hier einen Handlungsbedarf, gleichzeitig muss er jedoch feststellen, dass dieser zur Zeit noch nicht befriedigend abgedeckt werden kann. Trotzdem sieht er einen erheblichen Nutzen bei den anderen drei Zielsetzungen:

- Der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung erhalten mehr Handlungsfreiheit und grösseren Gestaltungsspielraum in den entsprechenden Zuständigkeitsbereichen. Im Vordergrund steht dabei nicht die Trennung des „WAS“ vom „WIE“, sondern die politische Klarheit über die Inhalte des staatlichen Handelns und des dafür notwendigen Mitteleinsatzes sowie der betriebliche Handlungsspielraum für die Aufgabenerfüllung.
- Die Bürgerinnen und Bürger erhalten die Leistungen der Verwaltung im Sinne der unmittelbaren Produkte qualitativ einwandfrei und zur richtigen Zeit. Im Vordergrund steht die situationsgerechte und zufriedenstellende Versorgung mit öffentlichen Leistungen.
- Es ist sowohl im Interesse der Bevölkerung als auch der Politik und der Verwaltung, die öffentlichen Leistungen mit verhältnismässigem Aufwand zu erbringen. Im Vordergrund steht dabei nicht das Primat der kostenminimierenden Aufgabensteuerung, sondern das optimale Verhältnis zwischen sparsamem Einsatz knapper Ressourcen und möglichst wirksamen, qualitativ hinreichenden Leistungen.

*NEF 2000 führt neue Elemente ein,
die ein leistungs- und kostenorientiertes Handeln der Staates begünstigen, Voraussetzungen für bessere Wirkungen schaffen und die Führung auf allen Ebenen stärken.*

Der Regierungsrat sieht einen Gewinn in den NEF-spezifischen Elementen, weil sie ein leistungs- und kostenorientiertes Handeln des Staates begünstigen, Voraussetzungen für bessere Wirkungen schaffen und die Führung auf allen Ebenen stärken. Aufgrund der Erfahrungen sind alle im Laufe der Versuchsphase eingesetzten NEF-Elemente notwendig und zweckmässig, wobei die „Tiefe“ der

Umsetzung auf die jeweiligen Aufgabengebiete auszurichten ist und die individuellen und kollektiven Anreizsysteme umzubauen bzw. weiterzuentwickeln sind.

Bei den Führungskräften und den Mitarbeitenden setzt mit NEF 2000 ein Entwicklungsprozess ein, der im Alltag das Bewusstsein für die Anliegen der Leistungsempfängerinnen und –empfänger, die Qualität und den Mitteleinsatz der Produkte sowie für die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung fördert.

Die Produktgruppen und Produkte eignen sich als Träger von inhaltlichen und finanziellen Führungsinformationen. Sie geben Transparenz über die staatlichen Aufgaben und den Mitteleinsatz, welche die ursprünglichen Erwartungen übertrifft. Systematisierte und über verschiedenste Aufgabengebiete hinweg vergleichbare Führungsinformationen ermöglichen zusammen mit den NEF-spezifischen Führungsinstrumenten eine wirksamere Steuerung der öffentlichen Aufgaben und eine effizientere Aufgabenerfüllung.

NEF 2000 ist ein Gewinn

für die Bevölkerung, den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung.

Die *Bevölkerung* gewinnt eine Versorgung mit öffentlichen Gütern, die sich an den Wirkungen und Bedürfnissen, den konkret erbrachten Leistungen und an einem optimalen Mitteleinsatz orientiert. Die grössere Transparenz über das staatliche Handeln und den Mitteleinsatz ist zudem für die Bürgerinnen und Bürger in doppelter Hinsicht vorteilhaft:

- Als Stimmberechtigte erhalten sie bessere Entscheidungsgrundlagen, um ihre Volksrechte wahrzunehmen und auf das staatliche Handeln einzuwirken.
- Als Steuerzahlende finanzieren sie öffentliche Leistungen, die kostengünstig und wirksam erbracht werden.

Der *Grosse Rat* gewinnt eine bessere Entscheidungsgrundlage für die Steuerung der öffentlichen Aufgaben. Transparenz und qualitativ bessere Informationen erlauben es ihm, die Stossrichtungen des staatlichen Handelns und die öffentlichen Aufgaben in einer zielorientierten Gesetzgebung festzulegen. Zudem behält das Parlament die Möglichkeit, im Rahmen seiner Oberaufsicht und mit den parlamentarischen Instrumenten (z.B. Motion, Auftrag, Postulat, Interpellation, Planungserklärung) auf das

staatliche Handeln, auf die Aufgabenerfüllung und bei Bedarf auch auf Detailfragen Einfluss zu nehmen.

Der *Regierungsrat* gewinnt bezogen auf alle Staatsaufgaben Transparenz über Inhalte, Ziele, Qualität und Mittel. Diese Information ermöglicht ihm eine effizientere und wirksamere Führung der Verwaltung. Das Instrument des Globalbudgets gibt dem Regierungsrat mehr Handlungsspielraum zur sachgerechten Erfüllung der Staatsaufgaben, während die Analyse der Aufgabenerfüllung und deren Mitteleinsatz im Rahmen des Controllings frühzeitiges Erkennen von und Reagieren auf Veränderungen erlaubt.

Die *Verwaltung* gewinnt Transparenz über die Erfüllung der Aufgaben (Leistungserstellung) und über den Mitteleinsatz. Diese Informationen erlauben ihr eine effiziente und effektive Leistungserstellung bei den Produkten und Produktgruppen. Die globalen Budgetvorgaben vergrössern den betrieblichen Handlungsspielraum und bei den Mitarbeitenden stellt sich aufgrund der Delegation von Aufgaben und Kompetenzen sowie der klaren Zielvorgaben ein höheres Verantwortungsbewusstsein ein.

III. DAS STEUERUNGSMODELL NEF SOLL

1. Einleitung

Seit Beginn des Projektes „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“ hat die Projektleitung unter der Führung des Regierungsrates schrittweise ein neues Steuerungsmodell für den Kanton Bern – das Steuerungsmodell NEF SOLL – erarbeitet. Dabei wurden die Erkenntnisse aus den Pilotversuchen und die Rückmeldungen aus dem Dialog mit dem Grossen Rat ausgewertet und bei der Weiterentwicklung des Steuerungsmodells laufend berücksichtigt. Wesentliche Meilensteine dieses Entwicklungsprozesses waren (vgl. auch Teil I, Abschnitt 2.2)

- das Gutachten von Prof. Dr. Ulrich Zimmerli und Dr. Andreas Lienhard 1996¹,
- der erste Zwischenbericht des Regierungsrates 1997²,
- der Expertenworkshop vom 27. November 1998³,
- der Dritte Zwischenbericht des Regierungsrates 1999⁴.

Der vorliegende Bericht fasst die bisherige Entwicklung auf dem neusten Stand zusammen. Neu kommen folgende Elemente dazu:

- Eine detaillierte inhaltliche Übersicht über die Steuerungsinstrumente des Grossen Rates (insbesondere Voranschlag, Geschäftsbericht sowie Aufgaben- und Finanzplan; vgl. hinten Abschnitt 3.2);
- Einige Detailfragen aus dem Regelungsbereich des Regierungsrates (Querschnitts- und Stabsaufgaben, Betriebliches Rechnungswesen, Revisionsaspekte; vgl. hinten Abschnitt 4).

Der Bericht beschränkt sich auf die Darstellung des neuen Steuerungsmodells auf der Stufe Parlament und damit grundsätzlich auch auf die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Aktivitäten zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat. Eine ausführliche Darstellung des Steuerungsmodells NEF SOLL findet sich *im Fachbericht „Steuerungsmodell“*.

¹ Ulrich Zimmerli/Andreas Lienhard: Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates; Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Bern, Bern August 1996.

² Erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 15. April 1997, S. 53 ff. [S. 41 ff.].

³ Vgl. Expertenworkshop NEF 2000 vom 27. November 1998 – Gesamtdokumentation; Finanzdirektion des Kantons Bern 1999.

⁴ Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999, S. 45 ff.

2. Grundlagen des Steuerungsmodells NEF SOLL

2.1 Rahmenbedingungen

Der Regierungsrat ging beim Projekt NEF 2000 von Anfang an davon aus, dass die auf mehr Wirkungsorientierung abzielende Staats- und Verwaltungsreform mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen koordiniert werden muss. Im Basisbericht zum Projekt NEF 2000⁵ wird in den Leitlinien denn u.a. auch festgehalten, dass die staatsrechtlichen Rahmenbedingungen, wie Gewaltenteilungsprinzip, Föderalismus (soweit betroffen), Demokratieprinzip, Grundsätze zur Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik, Rechtsschutz und Öffentlichkeit der Verwaltung unverändert weitergelten (Leitlinie 19). Festgehalten wird weiter, dass die Pilotprojekte im Rahmen des geltenden Rechts durchzuführen sind und dass namentlich am Gesetzmässigkeitsprinzip der Verwaltung festgehalten wird (Leitlinie 18). Letztlich wurde an den Ausgabenbefugnissen des Grossen Rates und des Regierungsrates festgehalten (Leitlinie 7). Zu den bernischen Rahmenbedingungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gehört weiter im Bereich der Finanzführung das Festhalten am Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) und am Jährlichkeitsprinzip. Im ersten Zwischenbericht hat sich der Regierungsrat zudem ausführlich mit den Rahmenbedingungen eines neuen Steuerungsmodells auseinander gesetzt.⁶

Nach Abschluss der vierjährigen Versuchsphase kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass auch im Hinblick auf eine breitere Einführung von NEF 2000 an diesen Grundsätzen festgehalten werden sollte. Dieser Bericht und die darin diskutierten Modelle gehen somit namentlich von folgenden Rahmenbedingungen aus:

- Die grundlegenden staatspolitischen Grundsätze wie Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Leistungs- und Wirtschaftsstaatsprinzip sowie gewaltenteiliges Staatsführungssystem dürfen nicht verletzt werden.
- Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung muss sich im Rahmen der geltenden Kantonsverfassung bewegen (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2.1.1). Der Regierungsrat geht auf Grund der heutigen Erkenntnislage davon aus, dass zur breiteren Einführung von NEF 2000 keine Änderung der Kantonsverfassung notwendig ist.

⁵ Basisbericht des Gesamtprojektausschusses vom 15. Dezember 1994; Leitlinien für die Pilotprojekte, S. 26 ff.

⁶ Erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 15. April 1997, S. 53 ff., insbesondere S. 58 f. [S. 41 ff., insbesondere S. 46 f.].

- Im Bereich des Finanzhaushalts wird – soweit die Finanzrechnung betreffend – am Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) und auch am Jährlichkeitsprinzip festgehalten.

2.2 Die Steuerungsfunktionen des Parlaments

Bezüglich der Funktionen des Parlaments wurde im Rahmen des Projektes NEF 2000 u.a. Folgendes ausgeführt:

"Diese Funktionen können in Verwaltungsfunktionen und Steuerungsfunktionen aufgeteilt werden. Als Verwaltungsfunktionen können jene Aufgaben und Zuständigkeiten bezeichnet werden, bei welchen der Grosse Rat Verwaltungsakte vornimmt, also als Verwaltungs- oder Justizbehörde im weitesten Sinn handelt. Als Steuerungsfunktionen können demgegenüber jene Funktionen und Aufgaben bezeichnet werden, bei welchen der Grosse Rat im weitesten Sinne 'staatslenkend' wirkt, sich also direkt oder indirekt an der Staatsführung beteiligt. Die Steuerung durch den Grossen Rat erfolgt teils direkt, indem das Parlament selbst Beschlüsse fasst, teils indirekt, indem das Parlament den Regierungsrat beauftragt, letzteres oft als Reaktion auf das politische Handeln des Regierungsrates und dessen Auswirkungen."⁷

Traditionell werden dem Parlament etwa auch folgende Funktionen zugeschrieben: Wahlfunktion, Rekrutierungsfunktion, Gesetzgebungsfunktion, Kontrollfunktion und Allokationsfunktion⁸. Kuno Schedler sieht vor dem Hintergrund seiner Konzeption eines parlamentarischen Controllings – ein nicht unbestrittener Ansatz – neu folgende Parlamentsfunktionen: Planung, Steuerung, Kontrolle, Berichtswesen⁹.

Das Steuerungsmodell NEF SOLL geht von folgenden *Steuerungsfunktionen des Parlaments* aus:

- Rechtliche Steuerung (Aufgabensteuerung)
- Steuerung durch Allokation (Zuweisung von Mitteln für Aufgaben)
- Aufsicht/Kontrolle (parlamentarische Oberaufsicht)
- Planung (politische Gesamtplanung und Sachplanung; das Parlament beteiligt sich an der mittel- und langfristigen Planung der Staatstätigkeit)

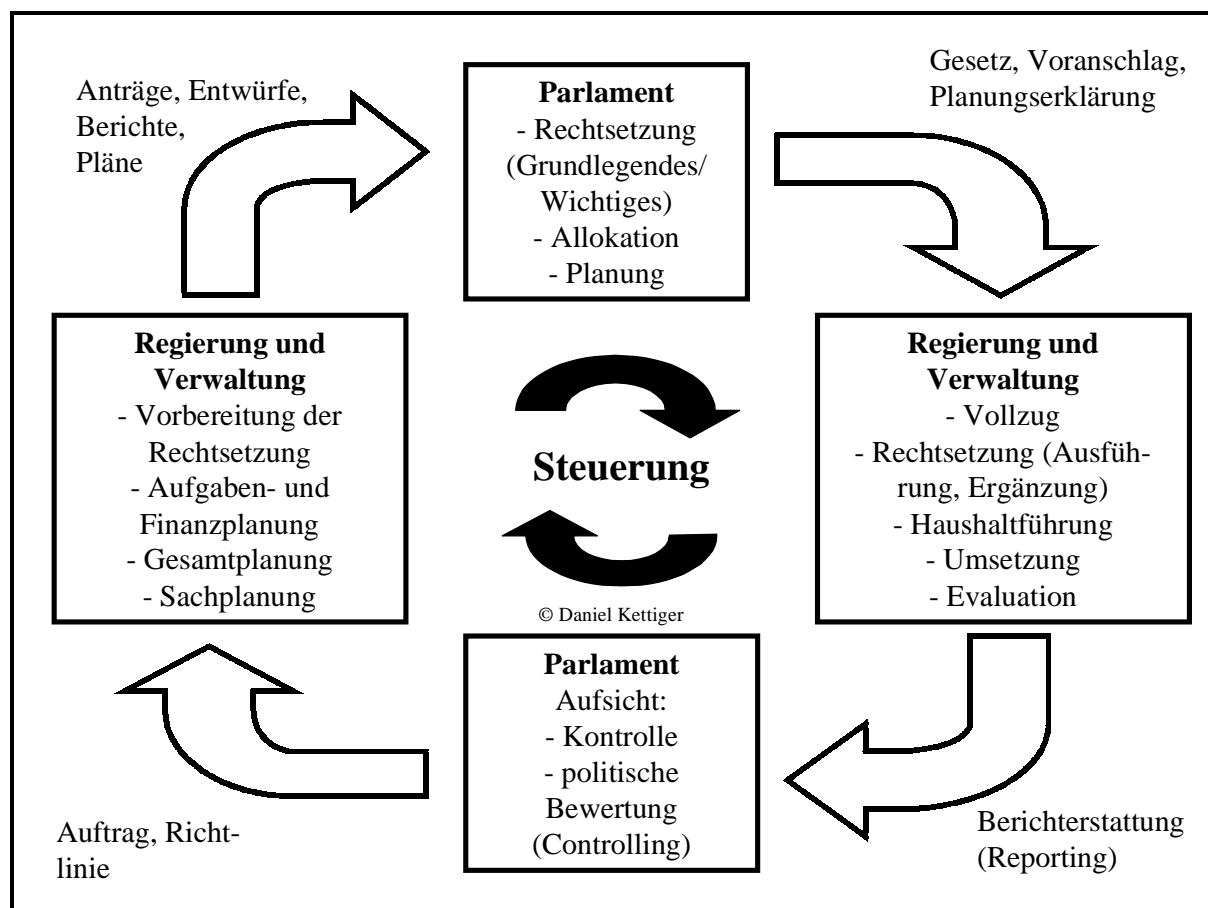
⁷ Erster Zwischenbericht des Regierungsrates vom 15. April 1997; S. 59 [S. 48].

⁸ Vgl. Kuno Schedler: Parlamentarisches Controlling, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, FS Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 442.

⁹ Vgl. Kuno Schedler: Parlamentarisches Controlling, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, FS Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 443.

Mit Ausnahme der Aufsicht/Kontrolle, die sich teilweise auf Abklärungen in Einzelfällen bezieht (z.B. Sonderprüfungen, Behandlung von Petitionen und Eingaben) findet die parlamentarische Steuerung in Regelkreisen statt, die gleichzeitig auch einen Dialog zwischen Parlament und Regierung darstellen (vgl. Abbildung 2.2-1).

Abbildung 2.2-1: Regelkreis der parlamentarischen Steuerung



2.3 Wirkungssteuerung und Leistungssteuerung

Zum Verständnis der Diskussion zum neuen Steuerungsmodell ist es wichtig, zwischen der Leistungsebene und der Wirkungsebene zu unterscheiden.

Unter *Leistung* versteht man das unmittelbare Ergebnis des staatlichen Handelns, beispielsweise einen ausgestellten Personalausweis, eine gereinigte Strasse oder eine psychiatrische Behandlung. Die staatlichen Leistungen werden in Produkte oder Produktgruppen gefasst und mit Hilfe von operativen Zielen, Leistungsindikatoren und Standards nach Qualitäts-, Kosten-, Zeit-, und Mengengesichtspunkten beurteilt (z.B. die Zeitdauer von der Antragstellung bis zur Ausstellung des Personenausweises).

Die *Leistungssteuerung* stellt somit ein Element der Führung auf betrieblicher Ebene dar.

Als *Wirkung* bezeichnet man das Ergebnis, das mit dem staatlichen Handeln in der Gesellschaft oder bei einzelnen Bürgerinnen und Bürgern erreicht wird bzw. erreicht werden soll. Die Wirkung einer gereinigten und gut befahrbaren Strasse zeigt sich beispielsweise einerseits in einer höheren Mobilität und andererseits in einer höheren Verkehrssicherheit verbunden mit geringeren Unfallzahlen und Gesundheitskosten. Die *Wirkungssteuerung* umfasst mithin die Beeinflussung und Lenkung der Auswirkungen des staatlichen Handelns.

Die geforderte Trennung zwischen Betrieb und Politik legt an sich auch eine konsequente Trennung zwischen der Leistungs- und der Wirkungssteuerung nahe. Die Frage, ob eine Wirkungssteuerung in der Praxis umsetzbar ist, hängt insbesondere auch davon ab, ob es gelingen wird, überprüfbare Wirkungsziele zu formulieren. Wirkungen und ihre Zusammenhänge zu den Ursachen, den erbrachten Leistungen und Einflussfaktoren können einfach (Produkt → Wirkung), aber auch sehr komplex sein (verschiedenste Produkte bzw. Produktgruppen und Einflüsse → Wirkung). Grundsätzlich kann man aber davon ausgehen, dass zwischen den von der Verwaltung erbrachten Leistungen (Produkte) und den Wirkungen des staatlichen Handelns ein rationaler Zusammenhang besteht. Im Vergleich zu heute ist es im Übrigen bereits ein Gewinn, über einfache Wirkungszusammenhänge Informationen zu erhalten.

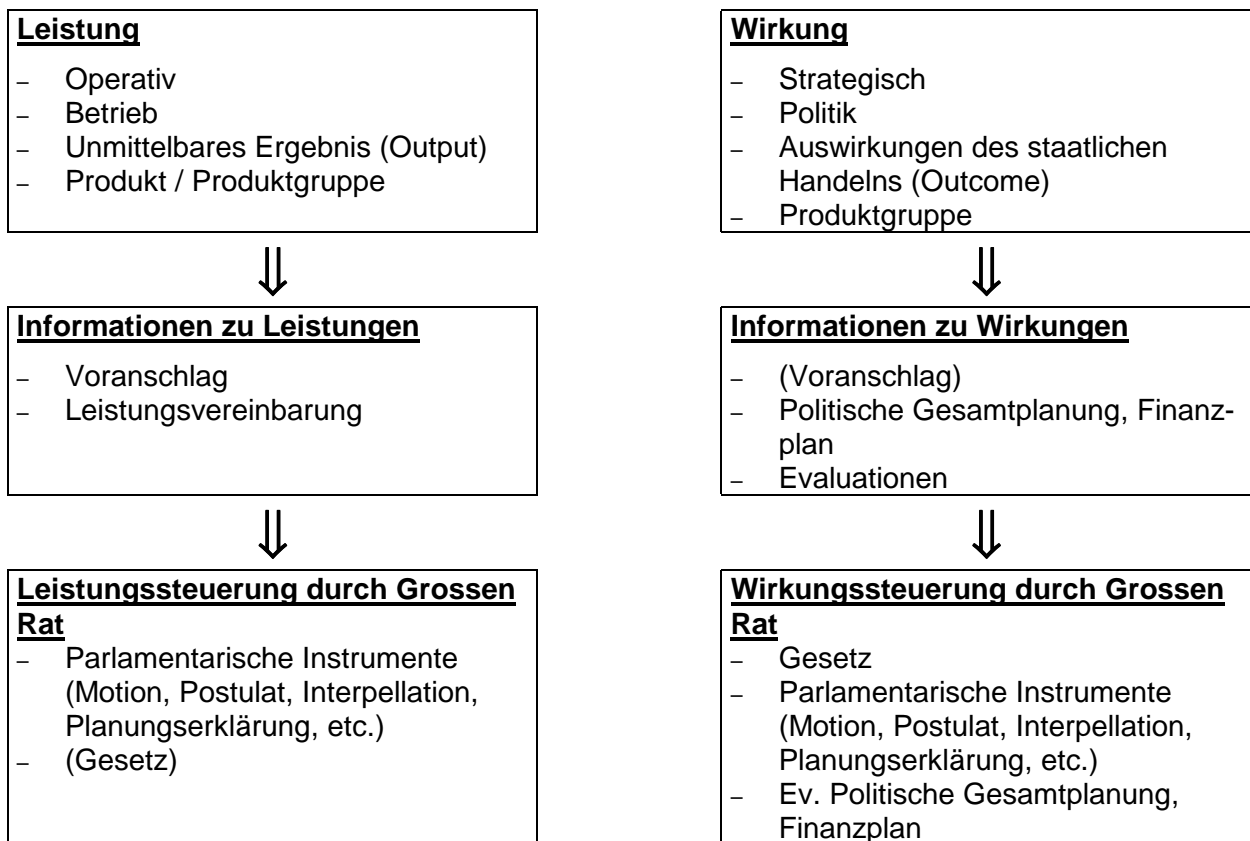
Weiter muss beachtet werden, dass die Wirkungen des staatlichen Handelns in der Regel nicht unmittelbar bei der Leistungserstellung eintreten. Wirkungen zeigen sich meist erst mittel- und langfristig. Im Gegensatz zu den Leistungen können sie deshalb nur durch längere Beobachtung oder in Zeitreihen ermittelt werden. Eine Wirkungssteuerung kann deshalb nur mittel- und langfristig erfolgen.

Gemäss der verfassungsrechtlichen Grundordnung obliegt es dem Parlament als Gesetzgeber, die grundlegenden und wichtigen Fragen im Gesetz zu regeln. Dieser Grundsatz steht im Einklang mit der Forderung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, dass sich das Parlament auf Grundlegendes und Wichtiges beschränkt. Die zu erzielenden Wirkungen des staatlichen Handelns sind politisch grundsätzlich und wichtig. Deshalb sollen Wirkungsziele (d.h. die gewollten Wirkungen) im politischen Prozess vereinbart und in der Regel durch Verfassung oder Gesetz verankert werden.

Das Gesetz gehört damit auch im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung zu den zentralen und wichtigen Instrumenten der Staatssteuerung.

Aus diesen Gründen soll der Grosse Rat im Voranschlag keine Wirkungen beschliessen. Er soll die Wirkungen des staatlichen Handelns vermehrt im Gesetz festlegen. Soweit eine Notwendigkeit besteht, Wirkungen ausserhalb des Rechtsetzungsprozesses zu konkretisieren, und soweit das Legalitätsprinzip dies zulässt, sind Wirkungsziele in der mittelfristigen Planung (z.B. im Aufgaben- und Finanzplan) und nicht im Voranschlagsprozess festzulegen.

Abbildung 2.3-1: Leistungssteuerung und Wirkungssteuerung durch den Grossen Rat



Die Zusammenhänge zwischen Leistung und Wirkung, Leistungssteuerung und Wirkungssteuerung sind aus der Sicht des Grossen Rates in Abbildung 2.3-1 zusammenfassend dargestellt.

2.4 Stufengerechte Führung

Im Hinblick auf die breitere Einführung von NEF 2000 stellt sich die Frage, ob zwei Ebenen zur Konkretisierung des gesetzlichen Auftrags genügen oder ob je eine

Ebene für den Grossen Rat, für den Regierungsrat und die Verwaltung geschaffen werden müsste. Ausgehend davon, dass der Grosse Rat die Staatsaufgaben durch Verfassung und Gesetzgebung festlegt und auf die Produktgruppen und Produkte mit Hilfe parlamentarischer Instrumente einwirkt, genügt für die breitere Einführung von NEF 2000 die Gliederung in Produkte und Produktgruppen. Als Massstab für den Abstraktions- bzw. Detaillierungsgrad („Flughöhe“) der Produktgruppen und Produkte sollen die Definitionen des Tiefbauamtes dienen (vgl. Abbildung 2.4-1).

Abbildung 2.4-1: Produktgliederung des Tiefbauamtes im Voranschlag 2000

Produktgruppe	Produkte
Kantonsstrassen	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau / Umgestaltung Kantonsstrassen - Unterhalt Kantonsstrassen - Substanzerhaltung Kantonsstrassen - Strassenbaupolizei Kantonsstrassen - Neueinreihung Kantonsstrassen
Nationalstrassen	<ul style="list-style-type: none"> - Bau / Ausbau Nationalstrassen - Unterhalt Nationalstrassen - Substanzerhaltung Nationalstrassen - Strassenbaupolizei Nationalstrassen
Hochwasserschutz	<ul style="list-style-type: none"> - Wasserbau / Gewässerunterhalt - Wasserbaupolizei
Spezialprodukte	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeindestrassen - Veloverkehr - Wege (Fuss- und Wanderwege, See- und Flussufer) - Strassenlärm - Fachberichte, Gutachten

2.5 Leitsätze des Steuerungsmodells NEF SOLL

Das Steuerungsmodell NEF SOLL geht von folgenden wesentlichen Leitsätzen aus:

- Das Steuerungsmodell bewegt sich in dem von der bernischen Kantonsverfassung vorgegebenen staatsrechtlichen und staatspolitischen Rahmen.
- Der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung teilen sich stufengerecht in die Staatssteuerung.
- Der Grosse Rat regelt das Wichtige und Grundsätzliche.
- Es wird zwischen Wirkungs- und Leistungssteuerung unterschieden.
- Die Wirkungssteuerung erfolgt grundsätzlich durch die Gesetzgebung.
- Der Grosse Rat wirkt nur indirekt auf die Leistungsseite der Kosten-/Leistungsrechnung ein.
- Die finanzielle Steuerung erfolgt mittels Globalbudgets.
- Das Steuerungsmodell berücksichtigt den Faktor „Zeit“.
- Der Dialog zwischen Parlament und Regierung soll gestärkt werden.
- Auf allen Stufen sind geeignete Instrumente zu Steuerung zu schaffen.

3. Die Steuerung durch den Grossen Rat

Nachfolgend sollen die Zuständigkeiten und Steuerungsinstrumente des Grossen Rates und ihr Zusammenwirken im neuen Steuerungsmodell nochmals dargestellt werden.

3.1 Zuständigkeiten

Bei der Festlegung der Zuständigkeiten im neuen Steuerungsmodell besteht keine vollständige Freiheit. Gewisse Zuständigkeiten werden dem Grossen Rat und dem Regierungsrat direkt von der Kantonsverfassung zugewiesen. Der Grosse Rat und der Regierungsrat teilen sich im Rahmen des neuen Steuerungsmodells NEF SOLL in die gesetzgeberischen und exekutiven Aufgaben grundsätzlich wie folgt (Abbildung 3.1-1):

Abbildung 3.1-1: Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Regierungsrates im Überblick

Der Grosse Rat		Der Regierungsrat
<ul style="list-style-type: none">• legt im Rahmen des übergeordneten Rechts die Staatsaufgaben durch die Gesetzgebung fest.	<p>Staatsaufgaben im Sinne des Grundlegenden und Wichtigen</p>	<ul style="list-style-type: none">• bereitet die Gesetzgebung vor.
<ul style="list-style-type: none">• wirkt auf die Produktgruppen und Produkte mit Hilfe parlamentarischer Instrumente ein.	<p>Produktgruppen und Produkte im Sinne der inhaltlichen Konkretisierung der Staatsaufgaben</p>	<ul style="list-style-type: none">• konkretisiert die Staatsaufgaben und setzt die Produktgruppen und Produkte um.
<ul style="list-style-type: none">• beschliesst im Voranschlag die finanziellen Eckwerte der Produktgruppen und Staatsbeiträge sowie des Haushalts des Kantons Bern.	<ul style="list-style-type: none">– Saldo je Produktgruppe– Staatsbeiträge– Saldo der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung je Direktion / Staatskanzlei <p>im Sinne von finanziellen Eckwerten</p>	<ul style="list-style-type: none">• stellt im Rahmen der finanzpolitischen Möglichkeiten den kurz- und mittelfristigen finanziellen Bedarf der Direktionen und der Staatskanzlei für die Umsetzung der Produktgruppen und Produkte zusammen.

- Das Grundlegende und Wichtige wird vom Grossen Rat durch Gesetz festgelegt. Dazu gehören auch die (Wirkungs-)Ziele des staatlichen Handelns.
- Voranschlag, Finanzplan und Geschäftsbericht weisen den Saldo der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung der Direktionen und der Staatskanzlei sowie den Saldo der einzelnen Produktgruppen aus und geben über weitere inhaltliche und finanzielle Informationen zu den Produktgruppen Auskunft (Umschreibung, Ziele, Indikatoren/Standards, Kosten und Erlöse, Verknüpfung zur Gesetzgebung).

- Der Grosse Rat wirkt mit Hilfe der bisherigen und der neuen parlamentarischen Instrumente auf die Produktgruppen und Produkte ein.

Die Zuständigkeitsordnung im Steuerungsmodell NEF SOLL wird in den Abbildungen 3.1-2 bis 3.1-4 im Detail tabellarisch dargestellt.

An den Zuständigkeiten im Bereich der *Gesetzgebung* (vgl. Abbildung 3.1-2) ändert sich im neuen Steuerungsmodell nichts, sie ergeben sich ohnehin weitestgehend aus der Kantonsverfassung. Der Grosse Rat ist – unter dem Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung – zuständig zum Erlass von Gesetzen. Die Vorbereitung der Gesetzgebung obliegt dem Regierungsrat und der Verwaltung.

Abbildung 3.1-2: Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Regierungsrates im Bereich der Gesetzgebung

Gesetzgebung		
Regelungsbereich	Grosser Rat	Regierungsrat
Normierung	Beschluss von Gesetzen, Dekreten	Beschluss von Verordnungen
Vorbereitung	---	Formelle Zuständigkeit zur Vorbereitung
Evaluation	---	Beschluss über Massnahmen

Wesentlich im Bereich der Zuständigkeiten zur *Allokation* (vgl. Abbildung 3.1.-3) ist, dass der Grosse Rat im Voranschlag zwar die Zuweisung von Finanzen vornimmt, nicht aber gleichzeitig auch die Wirkungsziele sowie die Leistungsziele bzw. den Inhalt der Produktgruppen festlegt. Dies ist einerseits notwendig, um eine Übersteuerung zu verhindern. Andererseits könnten auch Widersprüche zur Gesetzgebung entstehen. Das Parlament kann auf die Wirkungen und Leistungen allerdings mit Planungserklärungen und mit den herkömmlichen parlamentarischen Instrumenten Einfluss nehmen. Der Regierungsrat beschliesst nicht über die Zuweisung von Finanzen, er kann aber über sein Antragsrecht zum Voranschlag wesentlich auf dessen Ausgestaltung Einfluss nehmen. Hingegen beschliesst der Regierungsrat abschliessend über die Wirkungs- und Leistungsseite der Mittelzuweisung (Allokation).

Abbildung 3.1-3: Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Regierungsrates im Bereich der Allokation

Allokation (Zuweisung von Mitteln für Aufgaben)		
Regelungsbereich	Grosser Rat	Regierungsrat
Zuteilung von Mitteln	<i>Beschluss (Voranschlag):</i> - Saldo Laufende Rechnung u. Investitionsrechnung Stufe Direktion - Saldi der Produktgruppen - Staatsbeiträge <i>Kenntnisnahme (Voranschlag):</i> - Kosten/Erlös je Produktgruppe - Aufwand/Ertrag der Laufenden Rechnung und Ausgaben/Einnahmen der Investitionsrechnung	Formelle Zuständigkeit zur Vorbereitung
..... zu Aufgaben (Leistungen)	<i>Beschluss:</i> - Planungserklärung <i>Kenntnisnahme (Voranschlag):</i> - Wirkungsziele - Leistungsziele der Produktgruppen - Definition, Indikatoren der Produktgruppen - Verknüpfung Gesetzgebung und Produktgruppe	<i>Beschluss (Voranschlag):</i> - Wirkungsziele - Leistungsziele der Produktgruppen - Definition, Ziele, Indikatoren der Produktgruppen
Aufsicht über Mitteleinsatz und Aufgabenerfüllung	<i>Beschluss:</i> - Genehmigung Geschäftsbericht	Controlling

Im Bereich der *Aufgaben- und Finanzplanung* (vgl. Abbildung 3.1-4) kann der Grosse Rat – wie heute – mit dem Instrument der Planungserklärung ebenfalls massgeblich steuern. Wesentlich ist hier, dass im Aufgaben- und Finanzplan die mittelfristige Finanzplanung neu mit der mittelfristigen Aufgabenplanung (politische Planung) verknüpft wird.

Abbildung 3.1-4: Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Regierungsrates im Bereich der Planung

Planung		
Regelungsbereich	Grosser Rat	Regierungsrat
Strategisch-politische Zielsetzung	<i>Beschluss:</i> Planungserklärung	<i>Beschluss:</i> Richtlinien der Regierungspolitik (Regierungsprogramm)
Aufgaben und Finanzplanung	<i>Beschluss:</i> - Planungserklärung <i>Kenntnisnahme Aufgaben- und Finanzplan:</i> - Saldo Laufende Rechnung u. Investitionsrechnung Stufe Direktion - Saldi der Produktgruppen - Wesentliche Staatsbeiträge - Wirkungsziele - Definition, Indikatoren der Produktgruppen	<i>Beschluss Aufgaben- und Finanzplan:</i> - Saldo Laufende Rechnung u. Investitionsrechnung Stufe Direktion - Saldi der Produktgruppen - Wesentliche Staatsbeiträge - Wirkungsziele - Definition, Indikatoren der Produktgruppen
Sachplanung	<i>Beschluss:</i> - Planungserklärung - Grundsatzbeschluss <i>Kenntnisnahme:</i> - Berichte	<i>Beschluss:</i> - Berichte zu Sachplanungen - Anträge zu Grundsatzbeschlüssen

3.2 Steuerungs- und Interventionsinstrumente

3.2.1 Steuerungsinstrumente

3.2.1.1 Ausgangslage

Im Bereich der Aufgaben- und Ressourcensteuerung weist die Verfassung dem Regierungsrat und dem Grossen Rat je spezifische Verantwortlichkeiten zu. Nach Artikel 86 der Kantonsverfassung bestimmt der Regierungsrat unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates die Ziele des staatlichen Handelns. Er plant und koordiniert die Tätigkeiten des Kantons. Damit führt der Regierungsrat den Planungsprozess. Nach Artikel 75 der Kantonsverfassung behandelt der Grosse Rat den „Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik, den Finanzplan sowie grundlegende Pläne in einzelnen Aufgabenbereichen“. Die Verfassung geht davon aus, dass zwischen der Aufgaben- und der Ressourcenplanung ein Spannungsverhältnis besteht, das in einem gegliederten Prozess zu bearbeiten ist. Die Aufgabenplanung soll nicht losgelöst von den finanziellen Gegebenheiten entwickelt werden. Die Aufgabenplanung beschränkt sich aber auch nicht auf die technische Abbildung vorgegebener finanzieller Eckwerte. Bestehen Differenzen zwischen Aufgaben- und Ressourcenansprüchen, so

haben die zuständigen politischen Behörden – Regierungsrat und Grosser Rat – aus einer Gesamtsicht heraus die erforderlichen Entscheidungen zu treffen. Heute enthält Artikel 58 des Grossratsgesetzes detaillierte Vorschriften über die Gestaltung der Richtlinien der Regierungspolitik und ihre Abstimmung auf den Finanzplan; hier sind Anpassungen erforderlich.

3.2.1.2 Gesetz

Das weiterentwickelte Steuerungsmodell NEF SOLL geht davon aus, dass der Grosse Rat die Staatstätigkeit auf strategischer Ebene im Wesentlichen durch das Gesetz steuert. Dies soll insbesondere durch die Festlegung von mittel- und langfristigen Wirkungszielen im Gesetz erfolgen. Wenn das Gesetz künftig vermehrt und gezielter als Instrument zur Wirkungssteuerung eingesetzt werden soll, so gewinnt auch die Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen an Bedeutung. Dies bedeutet einerseits, dass künftig die möglichen Wirkungen von Gesetzen zum Zeitpunkt der parlamentarischen Beratungen besser bekannt bzw. abschätzbar sein müssen. Andererseits sollen künftig Gesetze nach dem Inkrafttreten systematischer auf ihre Wirkung untersucht werden. Mittelfristig sollte deshalb für den Kanton Bern ein System der Gesetzesevaluation bzw. des Gesetzescontrollings geschaffen werden, welches angepasst an die Tragweite der Gesetzesbestimmungen und unter Beachtung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen eine Abschätzung und Kontrolle der Wirkungen erlaubt.

Vermehrte Beachtung wird künftig bei der Gestaltung von Gesetzen auch der Verwendung von gesetzgeberischen Instrumenten zur Steuerung von Staat und Gesellschaft beizumessen sein. Es stehen folgende gesetzgeberischen Instrumente zur Verfügung:

- *Befehle*: Ge- und Verbote sowie Bewilligungserfordernisse und Standards, die zwingend oder subsidiär (d.h. falls andere Regelungen oder Massnahmen fehlen) sind und oft mit Sanktionen durchgesetzt werden.
- *Anreize*: Einräumen von (finanziellen) Vorteilen oder Belastung mit Nachteilen bei einem bestimmten Verhalten.
- *Leistungen*: Bereitstellen von Gütern und Dienstleistungen durch deren (freiwillige oder obligatorische) Inanspruchnahme das Verhalten gelenkt werden soll.
- *Ausgleichsregelungen*: Sozialer Ausgleich durch Umverteilung.

- *Verfahren*: Bereitstellen von Verfahren und Behörden zur Konfliktlösung.
- *Appelle*: Einwirken auf das Verhalten durch Überzeugung (Warnung, Empfehlung) oder Information.
- *Partnerschaften*: Bereitstellen von Gefässen zur partnerschaftlichen Regelung mit öffentlich- oder privatrechtlichem Vertrag.
- *Zielsetzungen*: Finale Normen, welche ein zu erreichendes Wirkungs- oder Leistungsziel festlegen.

3.2.1.3 Richtlinien der Regierungspolitik

Am 25. Juni 1997 hat der Regierungsrat eine neue Konzeption der politischen Gesamtplanung genehmigt, welche zum ersten Mal auf die Jahre 1999 bis 2002 Anwendung fand. Gleichzeitig hat er der Projektleitung NEF 2000 den Auftrag erteilt, die Konzeption der politischen Gesamtplanung sei im Rahmen der Weiterbearbeitung des Steuerungsmodells NEF 2000 zu überprüfen.

Im Steuerungsmodell NEF SOLL sollen die Richtlinien der Regierungspolitik im Zusammenspiel mit dem neu zu schaffenden Aufgaben- und Finanzplan eine neue Funktion erhalten. Der Regierungsrat soll in den Richtlinien zu Beginn der neuen Legislaturperiode die strategischen Oberziele seiner Politik und seine Visionen darlegen. Dabei ist ein stufengerechter Bezug zur Finanzplanung herzustellen. Dies ermöglicht es der neu gewählten Regierung, im Sinne eines Regierungsprogramms „Schwerpunkte der Regierungspolitik“ zu präsentieren. Die Richtlinien der Regierungspolitik sollen neu als Grundlage des politischen Dialogs und nicht der Verwaltungsführung dienen. Der Grosse Rat soll wie bisher mit Planungserklärungen zu den Richtlinien der Regierungspolitik Stellung nehmen können.

Die Richtlinien der Regierungspolitik bewegen sich neu auf einer grundsätzlichen und programmatischen Ebene. Die weiterhin erforderliche detaillierte Abstimmung zwischen der Aufgaben- und Ressourcenplanung ist im Rahmen eines neuen Instruments zu leisten (vgl. dazu Abschnitt 3.2.3.4, Aufgaben- und Finanzplan). Im Rahmen dieses neuen Instruments ist das Spannungsverhältnis zwischen Aufgaben- und Ressourcenansprüchen politisch produktiv zu lösen. Für diesen Bereinigungsprozess gelten die oben (Abschnitt 3.2.1.1) dargestellten Grundsätze.

3.2.1.4 Aufgaben- und Finanzplan

Der Aufgaben- und Finanzplan hat im Steuerungsmodell NEF SOLL den in Abbildung 3.2-1 dargestellten Inhalt. Neu ist dabei, dass über die Definition der Produktgruppen eine vollständige Verknüpfung der finanziellen Seite mit der Aufgabenseite (Leistungen und Wirkungen) der mittelfristigen Planung erfolgt. Es besteht somit eine rollende Aufgaben- und Finanzplanung. Auf die bisherige Ebene der Aufgabenfelder wird verzichtet; die Planung ist mithin präziser als die bisherige Legislaturplanung.

Noch geprüft wird die Frage, ob der Aufgaben- und Finanzplan künftig mit dem Voranschlag in einem Dokument zusammengefasst werden kann

Abbildung 3.2-1: Inhalt des Aufgaben- und Finanzplans (die Aufstellung lässt keinen Rückschluss auf eine künftige Gliederung zu)

Aufgaben- und Finanzplan		
Staat	Eckdaten	<ul style="list-style-type: none"> – Gesamtwirtschaftliche Eckdaten / Kommentar – Rückblick/Ausgangslage – Finanzpolitisches Umfeld – Kennzahlen – Politische Würdigung
	Bilanz (inkl. Spezialfinanzierungen)	<ul style="list-style-type: none"> – Aktiven – Passiven – Schulden
	Verwaltungsrechnung (inkl. Spezialfinanzierungen)	<ul style="list-style-type: none"> – Laufende Rechnung nach Sachgruppen – Investitionen (Ausgaben, Einnahmen, Saldo) – Kommentierung
	„Besondere Rechnung“	
	Spezialfinanzierungen	
	Kreditwesen	
	Mittelflussrechnung	

Je Direktion / Staatskanzlei	Verwaltungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Laufende Rechnung (Aufwand, Ertrag, Saldo) – Nettoinvestitionen (Ausgaben, Einnahmen, Saldo)
	Besondere Rechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Kosten, Erlös, Saldo je Produktgruppe – Wirkungsziele¹⁰ mit Indikatoren, Standards je Produktgruppe – Nettoinvestitionen nach Bereichen (Bereich = PG) – Deckungsbeitragsrechnung je Produktgruppe – Kommentar über inhaltliche und finanzielle Veränderungen
Weitere Inhalte	Glossar	
	Ausgabenbefugnisse	
	Antrag	– Antrag Regierung

3.2.1.5 Voranschlag

Der Voranschlag hat im Steuerungsmodell NEF SOLL den in Abbildung 3.2-2 dargestellten Inhalt. Er bildet neu nicht nur die Finanz- sondern auch die Leistungsseite ab, über die der Grosse Rat allerdings nicht direkt Beschluss fasst. Der Voranschlag unter NEF SOLL ersetzt damit auch das heutige Jahresprogramm. Noch geprüft werden muss, ob der Voranschlag und der Aufgaben- und Finanzplan ggf. neu in einem Dokument dargestellt werden können.

Abbildung 3.2-2: Inhalt des Voranschlags (die Aufstellung lässt keinen Rückschluss auf eine künftige Gliederung zu)

Voranschlag		
Staat	Schwerpunkte	<ul style="list-style-type: none"> – Aufgaben- und finanzseitige Anmerkungen des Regierungsrates – Bezugnahme auf Regierungsprogramm – Ggf. Bezugnahme auf Geschäftsbericht
	Ökonomische Eckdaten	<ul style="list-style-type: none"> – Gesamtwirtschaftliche Eckdaten / Kommentar – Übersicht Verwaltungsrechnung – Übersicht Bilanz – Kennzahlen
	Bilanz (inkl. Spezialfinanzierungen)	<ul style="list-style-type: none"> – Aktiven – Passiven – Schulden
	Verwaltungsrechnung (inkl. Spezialfinanzierungen)	<ul style="list-style-type: none"> – Laufende Rechnung nach Sachgruppen – Investitionen (Ausgaben, Einnahmen, Saldo) nach Sachgruppen – Kommentierung

¹⁰ Abgeleitet aus den normativen Vorgaben, soweit eine Ableitung möglich und sinnvoll ist.

	„Besondere Rechnung“	<ul style="list-style-type: none"> – Abbildung Kosten-/ Leistungsrechnung – Betriebliche Bilanz – Bewertungsgrundsätze
	Spezialfinanzierungen	– Laufende Rechnung nach Sachgruppen
	Kreditwesen	
	Mittelflussrechnung	
Je Direktion/ Staatskanzlei	Verwaltungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Laufende Rechnung nach Sachgruppen – Investitionen (Ausgaben, Einnahmen, Saldo) nach Bereichen (Bereich = PG) – Differenzbegründungen auf dem Saldo Laufende Rechnung
	Besondere Rechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Kosten, Erlös, Saldo je Produktgruppe – Leistungsziele mit Indikatoren, Standards je Produktgruppe – Wirkungsziele¹¹ mit Indikatoren, Standards je Produktgruppe – Rechtsgrundlagen je Produktgruppe – Deckungsbeitragsrechnung je Produktgruppe – Werte aus Anlagebuchhaltung – Überleitung Kosten-/ Leistungsrechnung in Laufende Rechnung – Kommentar über inhaltliche und finanzielle Veränderungen
Weitere Inhalte	Glossar	<ul style="list-style-type: none"> – Begriffe (HRM, NEF) – Schema Rechnungsmodell – Schema Kosten-/ Leistungsrechnung
	Ausgabenbefugnisse	– Je Organ
	Antrag	– Antrag Regierung

3.2.1.6 Geschäftsbericht

Im Rahmen des Steuerungsmodells NEF SOLL soll auch bezüglich der Berichterstattung an den Grossen Rat ein Instrument geschaffen werden, das die Aufgaben- und die Leistungs- bzw. Wirkungsseite gleichermaßen berücksichtigt. Der Verwaltungsbericht und die Staatsrechnung werden deshalb zu einem *Geschäftsbericht* zusammengefasst, der alle die für die parlamentarische Steuerung wesentlichen Elemente enthält. Der Geschäftsbericht hat im Steuerungsmodell NEF SOLL den in Abbildung 3.2-3 dargestellten Inhalt. Die detaillierte Ausgestaltung des Berichts (Gliederung, Gestaltung, Anzahl Hefte, etc.) wird noch zu erarbeiten sein; dabei muss der Handhabbarkeit für die Mitglieder des Grossen Rates besondere Beachtung geschenkt werden. Die technische Machbarkeit wurde noch nicht in allen Teilbereichen geklärt;

¹¹ Abgeleitet aus den normativen Vorgaben, soweit eine Ableitung möglich und sinnvoll ist.

so wird möglicherweise in der Übergangsphase mit Zwischenlösungen gearbeitet werden müssen.

Abbildung 3.2-3: Inhalt des Geschäftsberichts (die Aufstellung lässt keinen Rückschluss auf eine künftige Gliederung zu)

Geschäftsbericht		
Staat	Einleitung	
	Bericht des Regierungsrates	<ul style="list-style-type: none"> – Entspricht dem heutigen „Bericht des Regierungsrates als Gesamtbehörde“ – Schwerpunkte der Regierungstätigkeit
	Übersichten	<ul style="list-style-type: none"> – Gesamtübersicht Personal – Laufende Gesetzgebungsprojekte (nach Direktionen gegliedert) – Laufende Informatikprojekte (nach Direktionen gegliedert)
	Ökonomische Eckdaten	<ul style="list-style-type: none"> – Gesamtwirtschaftliche Eckdaten / Kommentar – Übersicht Verwaltungsrechnung – Übersicht Bilanz – Kennzahlen
	Bilanz (inkl. Spezialfinanzierungen)	<ul style="list-style-type: none"> – Aktiven – Passiven – Schulden
	Verwaltungsrechnung (inkl. Spezialfinanzierungen)	<ul style="list-style-type: none"> – Laufende Rechnung nach Sachgruppen – Investitionen (Ausgaben, Einnahmen, Saldo) nach Sachgruppen – Kommentierung
	„Besondere Rechnung“	<ul style="list-style-type: none"> – Abbildung Kosten-/ Leistungsrechnung – Betriebliche Bilanz – Bewertungsgrundsätze
	Spezialfinanzierungen	<ul style="list-style-type: none"> – Laufende Rechnung nach Sachgruppen
	Kreditwesen	<ul style="list-style-type: none"> – Auf Elementen, die vom Parlament bestimmt werden
	Mittelflussrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Mittelherkunft – Mittelverwendung
	Anhang	<ul style="list-style-type: none"> – Angaben zur Rechnungslegung – Bürgschaften / Garantien / Verbindlichkeiten – Kreditgeschäfte – Schulden – Beteiligungen / Legate / unselbst. Stiftungen – Statistiken / Kennzahlen – Weiter Angaben

Je Direktion / Staatskanzlei	Schwerpunkte der Tätigkeit	– Analog zu der heutigen Rubrik im Verwaltungsbericht
	Übersichten	– Personal – ERKOS/andere Evaluationen ¹² – Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse
	Verwaltungsrechnung	– Laufende Rechnung nach Sachgruppen – Investitionen (Ausgaben, Einnahmen, Saldo) nach Bereichen (Bereich = PG) – Differenzbegründungen auf dem Saldo Laufende Rechnung
	Besondere Rechnung	– Kosten, Erlös, Saldo je Produktgruppe – Leistungsziele mit Indikatoren, Standards je Produktgruppe – Wirkungsziele ¹³ mit Indikatoren, Standards je Produktgruppe – Rechtsgrundlagen je Produktgruppe – Deckungsbeitragsrechnung je Produktgruppe – Werte aus Anlagebuchhaltung – Überleitung Kosten-Leistungsrechnung in Laufende Rechnung – Betriebliches Nachkreditwesen – Kommentar über inhaltliche und finanzielle Veränderungen
Weitere Inhalte	Glossar	– Begriffe (HRM, NEF) – Schema Rechnungsmodell – Schema Kosten-Leistungsrechnung
	Ausgabenbefugnisse	– Je Organ
	Beteiligungen	– Konsolidierte Abschlüsse der Beteiligungsgesellschaften des Kantons Bern
	Berichte und Gutachten	– Verzeichnis der wichtigsten Berichte und Gutachten des Geschäftsjahres
	Bestätigungsbericht der Revisionsstelle	– Bestätigung der Revisionsstelle
	Antrag	– Antrag Regierung

3.2.2 Interventionsinstrumente

3.2.2.1 Auftrag

Gemäss Artikel 80 Absatz 1 der Kantonsverfassung kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge erteilen. Im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates haben Aufträge den Charakter von *Weisungen*. Weisungen sind in allen Teilen verbindlich. In beschränktem Rahmen kann der Regierungsrat veränderten oder nicht berücksich-

¹² Soweit die Gesetzgebung künftig weitere Evaluationsklauseln enthält.

¹³ Abgeleitet aus den normativen Vorgaben, soweit eine Ableitung möglich und sinnvoll ist.

tigten Umständen Rechnung tragen. Bei erheblich veränderten Verhältnissen kann der Regierungsrat dem Grossen Rat beantragen, er solle auf einen Auftrag zurückkommen.

Ein Auftrag mit *Richtliniencharakter* entfaltet politische Bindungswirkung. Die Entscheidungsverantwortung bleibt jedoch beim Regierungsrat. Dieser hat einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages. Kann er jedoch den Auftrag überhaupt nicht oder nur zu einem kleinen Teil erfüllen, ist dies gegenüber dem Parlament hinreichend zu begründen. Diesem steht es frei, nötigenfalls die Rechtsgrundlagen zu ändern oder zusätzliche finanzielle Mittel bereitzustellen, damit das angetrebte Ziel erreicht werden kann.

Im Steuerungsmodell NEF SOLL steht dem Grossen Rat neu neben der Motion das Instrument des Auftrags zur Verfügung. Dieser kann alles beinhalten, was die heute bekannte Motion zum Inhalt hat, wird jedoch vom Parlament materiell beraten, kann in der Beratung abgeändert werden und stellt somit eine konsolidierte Willensäusserung des Parlaments dar (vgl. Abbildung 3.2-4).

Abbildung 3.2-4: Merkmale des Auftrags

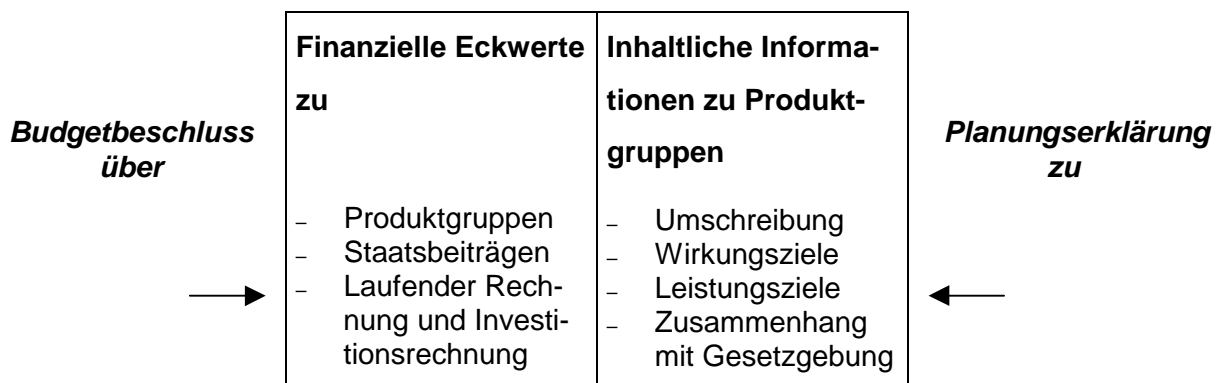
Antragstellung	<ul style="list-style-type: none"> – Grossratsmitglied – Fraktion – Kommission
Ablauf	Antrag ↓ ↓ ↓ Stellungnahme des Regierungsrates ↓ ↓ ↓ Grossrätliche Kommission ↓ ↓ ↓ Behandlung im Ratsplenum
Vorberatung	Grossrätliche Kommission, i.d.R. GPK oder FiKo
Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> – Weisung (im Bereich des Grossen Rates) – Richtlinie (im Bereich des Regierungsrates)

3.2.2.2 Planungserklärung

Die Planungserklärung des grossen Rates behält weiterhin ihre Funktion, die sie gemäss Artikel 59 ff. und 64 des Grossratsgesetzes hat. Der Grosse Rat soll sich in Beschlussesform zu Berichten des Regierungsrates, namentlich auch zum Aufgaben- und Finanzplan äussern können.

Neu soll der Grosse Rat zusätzlich auch zum Voranschlag Planungserklärungen beschliessen können. Damit erhält das Parlament ein Instrument zur Einwirkung auf den Wirkungs- und Leistungsbereich der Produktgruppenbudgets, der nicht Gegenstand des Budgetbeschlusses ist (vgl. Abbildung 3.2-5).

Abbildung 3.2-5: Beschluss und Planungserklärung zum Voranschlag



3.2.2.3 „Klassische“ parlamentarische Instrumente

Die „klassischen“ parlamentarischen Instrumente Motion, Postulat und Interpellation sowie die Parlamentarische Initiative und der Grundsatzbeschluss stehen dem Grossen Rat im Steuerungsmodell NEF SOLL weiterhin zur Verfügung.

Abbildung 3.2-6: „Klassische parlamentarische Instrumente

Bezeichnung	Wirkung
Motion	<ul style="list-style-type: none"> - Weisung (im Bereich des Grossen Rates) - Richtlinie (im Bereich des Regierungsrates)
Postulat	Auftrag an den Regierungsrat zur Abklärung und Berichterstattung
Interpellation	Begehren um Auskunftserteilung über Vorfälle in der Kantonsverwaltung oder Fragen, die den Kanton betreffen

Bezeichnung	Wirkung
Parlamentarische Initiative	Antrag mit ausformulierten Gesetzes- oder Dekretsbestimmungen (mit diesem Instrument kann das Parlament ohne Vorbereitungsarbeiten von Regierung und Verwaltung gesetzgeberisch wirken)
Grundsatzbeschluss (fak. Volksabstimmung) ¹⁴	Festlegen von wesentlichen und wichtigen Grundsätzen für die künftige Entwicklung des Staates

3.3 Organisation und Abläufe

3.3.1 Organisation

Die zur Sicherstellung der Steuerung im Bereich des Grossen Rates notwendige Organisation (Kommissionensystem) liegt im Zuständigkeitsbereich des Parlaments. Entsprechende Untersuchungen im Hinblick auf eine breitere Einführung von NEF laufen derzeit unter der Federführung des Ratssekretariats. Über die bei einer breiteren Einführung von NEF vorgesehene Organisationsstruktur des Grossen Rates wird ein besonderer Fachbericht des Ratssekretariats bzw. der Aufsichtskommissionen Auskunft geben.

Die Finanzkommission hat Ende März 2000 unter Bezugnahme auf die Planungserklärung des Grossen Rates (vgl. S. XXXVIII) gewünscht, dass sich der Regierungsrat seinerseits zu den Anforderungen von NEF SOLL an die parlamentarische Oberaufsicht äussern soll. Aus Sicht des Regierungsrates ergeben sich in einem System der wirkungsorientierten Staats- und Verwaltungssteuerung bezüglich der Organisation folgende Anforderungen an die parlamentarische Oberaufsicht:

- Die Zuständigkeiten der parlamentarischen Organe müssen klar und einfach geregelt sein.
- Die Finanz- und die Aufgabenseite müssen auch in der Oberaufsicht verknüpft werden.
- Die wirkungsorientierte Gesetzgebung erfordert eine stärkere Verknüpfung der Gesetzesvorbereitung mit der Kontrolle über den Vollzug der Gesetze.
- Die Gesamtsicht des Staates muss gewährleistet bleiben.

¹⁴ Der Grundsatzbeschluss ist deshalb kein rein parlamentarisches Instrument.

Die Regelung der übrigen organisatorischen Fragen, die das neue Steuerungsmodell stellt, liegt im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und der Direktionen.

3.3.2 Abläufe

Die Ausgestaltung der Abläufe ist im Wesentlichen abhängig von der Organisation. Konkrete Ablaufschematas betreffend den Einsatz der verschiedenen Instrumente können deshalb erst nach Klärung der organisatorischen Fragen erstellt werden.

3.4 Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates im Zusammenspiel der parlamentarischen Instrumente

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates gehen von folgendem Zuständigkeitsbereich der Legislative aus (vgl. Abschnitt 3.1):

- Der Grosse Rat legt im Rahmen der Verfassung die Staatsaufgaben durch die Gesetzgebung fest,
- übt seine Budgetkompetenz durch Beschluss der finanziellen Eckwerte der Produktgruppen und der Staatsbeiträge sowie des Haushaltes des Kantons Bern aus,
- nimmt die politische Planung zur Kenntnis und
- wirkt auf die mittelfristige Entwicklung des Haushaltes sowie auf die Produktgruppen und Produkte mit Hilfe parlamentarischer Instrumente ein.

Festlegung der Staatsaufgaben

Das weiterentwickelte Steuerungsmodell NEF SOLL geht auf der Ebene der Legislative vom Grundsatz aus, dass der Grosse Rat die Aufgaben und gegebenenfalls die Wirkungen des staatlichen Handelns in erster Linie in der Gesetzgebung festlegt.

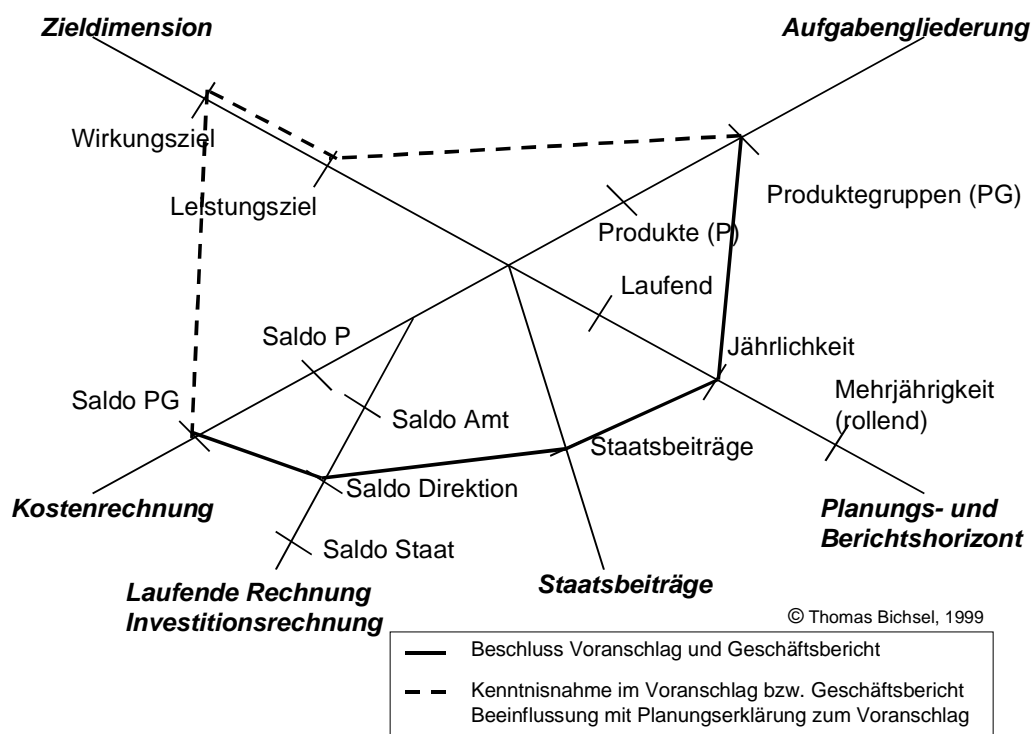
Jährliche Planung und Berichterstattung

In der jährlichen Planung und Berichterstattung übt der Grosse Rat seine Budgetkompetenz aus, genehmigt den Geschäftsbericht und wirkt neu mit Hilfe der Planungserklärung zum Voranschlag auf die Produktgruppen ein (vgl. Abbildung 3.4-1).

Der Grossen Rat beschliesst im Voranschlag die finanziellen Eckwerte, genehmigt diese in der jährlichen Berichterstattung im Rahmen des Geschäftsberichts und erhält sowohl in der Planung wie auch in der Berichterstattung die entsprechenden Informationen zum Leistungsteil:

<i>Beschluss / Genehmigung</i>	<i>Zur Information</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Saldo je Produktgruppe ➤ Wesentliche Staatsbeiträge ➤ Saldo Laufende Rechnung und Investitionsrechnung je Direktion bzw. der Staatskanzlei 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kosten/Erlös je Produktgruppe ➤ Wirkungs- und Leistungsziele mit Indikatoren und Standards ➤ Zusammenhang mit der Gesetzgebung ➤ Aufwand/Ertrag der Laufenden Rechnung und Ausgaben/Einnahmen der Investitionsrechnung je Direktion

Abbildung 3.4-1: Jährliche Planung und Berichterstattung sowie Einwirkung mit Hilfe der Planungserklärung



Der Grosse Rat erhält mit der Planungserklärung zum Voranschlag ein neues Instrument, das ihm erlaubt, auf die Produktgruppen mit den entsprechenden Zielen und Indikatoren/Standards einzuwirken. Der Regierungsrat wird bereits während des Vollzugs des Voranschlags oder im Hinblick auf die nächste Budgetierung zum Handeln aufgefordert, sofern für die Umsetzung der Planungserklärung keine gesetzlichen Anpassungen notwendig sind.

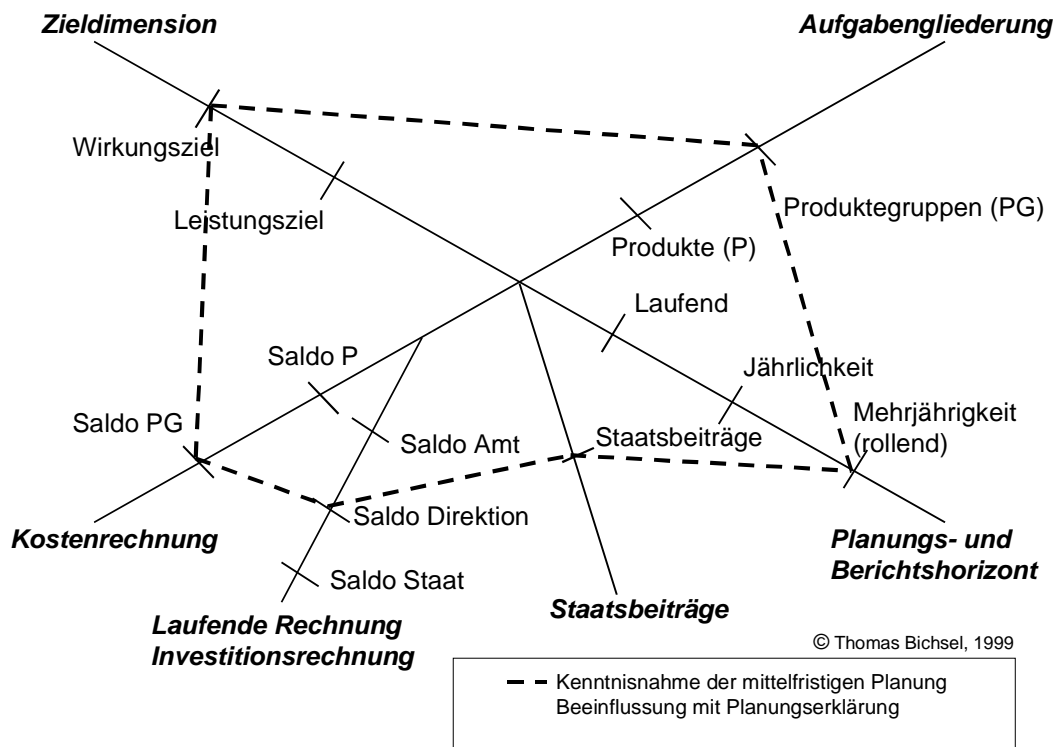
Mehrjährige rollende Planung

Der Grosse Rat nimmt die mehrjährige rollende Planung des Regierungsrates zur Kenntnis und kann dazu Planungserklärungen abgeben. Gegenstand der mehrjährigen rollenden Planung sind (vgl. Abbildung 3.4-2)

- die finanziellen Eckwerte des Haushaltes, d.h. der Saldo der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung je Direktion bzw. der Staatskanzlei sowie die wesentlichen Staatsbeiträge und
- die Entwicklungen der Produktgruppen bezüglich den Wirkungszielen.

Der Grosse Rat kann eine Planungserklärung zu sämtlichen Inhalten der mehrjährigen rollenden Planung abgeben und den Regierungsrat im Hinblick auf die Finanzplanperiode zum Handeln auffordern. Die Planungserklärung hat die Wirkung einer Richtlinie.

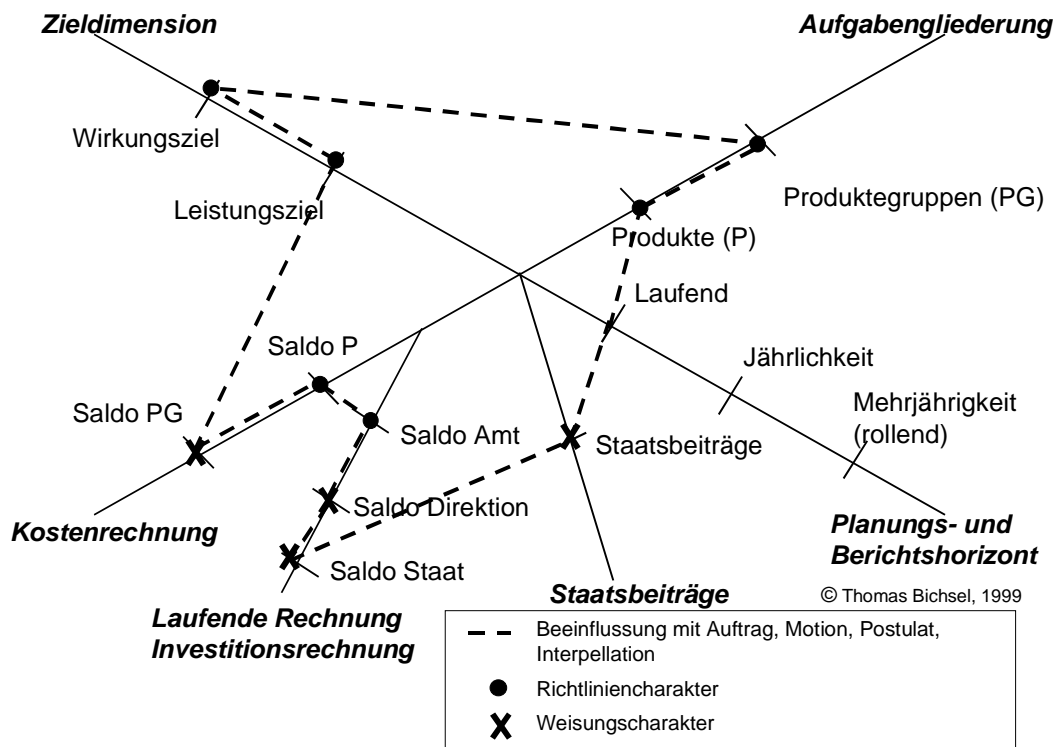
Abbildung 3.4-2: Mehrjährige rollende Planung sowie Einwirkung mit Hilfe der Planungserklärung



Parlamentarische Einflussnahme ausserhalb des Budgetierungs- und Planungsprozesses

Ausserhalb des Budgetierungs- und Planungsprozesses hat der Grosse Rat jederzeit die Möglichkeit, mit seinen parlamentarischen Instrumenten vielfältig und mit unterschiedlicher Wirkung auf die Produktgruppen und Produkte sowie auf die finanziellen Eckwerte Einfluss zu nehmen (vgl. Abbildung 3.4-3). Es stehen dazu der Auftrag (vgl. Abschnitt 3.2.5), die Motion und das Postulat im Vordergrund. Der Auftrag und die Motion entfalten dann Weisungscharakter, wenn sich der Inhalt auf den Kompetenzbereich des Grossen Rates bezieht; Beispiele: Saldo einer Produktgruppe, Staatsbeiträge, Saldo der Laufenden Rechnung einer bestimmten Direktion. Bezieht sich der Inhalt des Auftrages und der Motion auf den Kompetenzbereich des Regierungsrates, dann wird der Regierungsrat im Sinne einer Richtlinie zum Handeln aufgefordert, wie es beim Postulat die Regel ist. Beispiele: Anpassung eines Zieles einer Produktgruppe, Ergänzung eines Produkts. Im weiteren steht dem Grossen Rat die Interpellation zur Verfügung, welche ihm eine Anfrage an den Regierungsrat zu sämtlichen Aspekten des staatlichen Handelns und der Verwaltungstätigkeit erlaubt.

Abbildung 3.4-3: Parlamentarische Einflussnahme ausserhalb des Budgetierungs- und Planungsprozesses



4. Steuerungsaspekte im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates

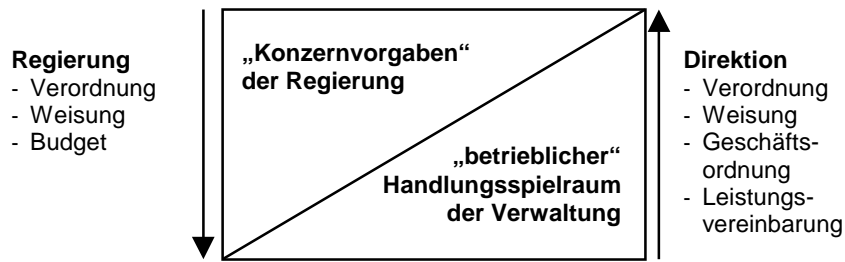
4.1 Querschnitts- und Stabsaufgaben

Die Querschnitts- und Stabsaufgaben stellen für die wirkungsorientierte Steuerung in verschiedener Hinsicht eine besondere Problematik dar:

Die *Definition der Produktgruppen und Produkte* im Bereich der Querschnittsaufgaben (Querschnittsämter) und der Stabsaufgaben (Generalsekretariate der Direktionen) stellt besondere Anforderungen. Aus diesem Grund wurden in der zweiten Staffel der Pilotbetriebe auch Querschnittsämter einbezogen (Finanzverwaltung, Amt für Information). Dank der gewonnenen Erfahrungen können nun Methoden zur Produktbildung im Querschnitts- und Stabsbereich entwickelt werden (vgl. Fachbericht „Querschnittsaufgaben und Leistungen Generalsekretariate“).

Die Frage der Steuerung der Ämter mit Querschnittsaufgaben hängt zudem eng mit der Steuerung der Ressourcen zusammen. Das bedeutet, dass für alle Querschnittsleistungen festgelegt werden muss, wie weit sie Konzernvorgaben der Regierung darstellen oder wie weit sie im betrieblichen Handlungsspielraum der Verwaltung liegen.

Abbildung 4.1-1: Aufteilung des operativen Regelungsbereichs zwischen Regierung und Verwaltung



Konzernvorgaben der Regierung sind verbindlich und gelten gleichermassen für die gesamte Verwaltung. Bei vollständigem betrieblichem Handlungsspielraum definiert die Leistungsempfängerin oder der Leistungsempfänger die Bedürfnisse. Für die Leistungserbringung wird derjenige Anbieter (verwaltungsintern oder –extern) berücksichtigt, der die Bedürfnisse am besten abdeckt.

4.2 Die besondere Problematik der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege

Besondere Beachtung verdient die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege. Wie bei den Gerichten (vgl. nachfolgend Teil IV) stellen sich besondere Probleme bezüglich der Erfassung von Leistungs- und Wirkungszielen und damit bezüglich der Definition der Produkte. Anders als die Gerichtsbehörden unterliegen die betroffenen Rechtsämter und Rechtsabteilungen der Direktionen aber nicht der verfassungsmässigen richterlichen Unabhängigkeit. Gerade in den notwendigen Zusatzabklärungen bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit liegt aber der Hauptgrund dafür, dass die Gerichte vorläufig von der breiteren Einführung von NEF 2000 ausgenommen werden (vgl. Teil IV, Abschnitt 2 und Teil V, Abschnitt 2.1). Die mit der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege befassten Organisationseinheiten stellen – wie andere Ämter mit Querschnittsleistungen – Teil der Zentralverwaltung dar. Sie können und dürfen deshalb nicht von der breiteren Einführung von NEF 2000 ausgenommen werden. Die Frage der Leistungs- und Wirkungsziele ist Gegenstand von laufenden Abklärungen mit den Direktbetroffenen. Dabei können allenfalls auch erste Erfahrungen aus den FLAG-Ämtern des Bundes berücksichtigt werden.

4.3 Betriebliches Rechnungswesen

Im Hinblick auf die geplante breitere Einführung von NEF 2000 wurde ein Konzept für die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) entwickelt. Bereits bestehende KLER-Lösungen der Pilotbetriebe und anderer kantonaler Stellen wie jene der Fachhochschule, der Spitäler und der Universität wurden auf ihre Vereinbarkeit (Kompatibilität) hin untersucht.

Ziel des KLER-Konzepts ist es, die Vergleichbarkeit der Kosten und Erlöse auf Stufe Amt, Direktion und Staat sowie die Aggregations- und Konsolidierungsfähigkeit der Produktgruppensaldi sicherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, mussten gewisse Bereiche von KLER standardisiert werden, wie der Kostenartenplan, die Kontierung und Bewertung sowie die Kostenverrechnungs- und Umlagepraxis.

Im weiteren wurden im Rahmen des KLER-Konzepts die folgenden Vorgaben erfüllt:

- Aufbau eines stufengerechten Planungs- und Controllinginstruments:
Hierzu wurden die Informationsbedürfnisse auf den drei genannten Ebenen identifiziert und abgeklärt, in welcher Detaillierung, Form und Periodizität die Informationen erhältlich sein sollen.
- Vollkostenprinzip auf Ebene Produktgruppe und Produkte:
Diese Vorgabe verlangt, dass die instrumentalen Voraussetzungen geschaffen werden, damit sämtliche Kosten und Erlöse, d.h. auch sachliche Abgrenzungen (inkl. kalkulatorische Kosten) und Leistungsverrechnungen zwischen Organisationseinheiten (Kosten und Erlöse aus Querschnittsleistungen), einbezogen werden können. Um die sachlichen Abgrenzungen – insbesondere die kalkulatorischen Kosten – berechnen zu können, ist eine betriebliche Bilanz unumgänglich, die alle aktivier- oder bilanzierbaren Anlagegegenstände und Verpflichtungen berücksichtigt. Auf welcher Stufe das Vollkostenprinzip zur Anwendung gelangen soll, muss auf der jeweiligen Führungsebene entschieden werden.
- Laufende Planung und Berichterstattung:
Hierzu werden im KLER-Konzept die Elemente für ein zeitgerechtes Reporting umschrieben, die zeitlichen Abgrenzungen für eine periodengerechte Betrachtung definiert und die Voraussetzungen für die mittelfristige Einführung einer Plankostenrechnung geschaffen.

- Deckungsbeitragsrechnung auf Produktgruppenebene:
Einheitliche Richtlinien im KLER-Konzept stellen sicher, dass die Vergleichbarkeit auf der Produktgruppenebene gewährleistet wird.

Eine Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung im Kanton Bern wird nach den oben genannten Vorgaben im gleichen Rhythmus wie die breitere Einführung von NEF 2000 erstellt und eingeführt.

4.4 Aspekte der Revision

Mit der gestaffelten Inkraftsetzung des neuen Gesetzes über die Finanzkontrolle (KFKG) voraussichtlich ab 1. Juli 2000 ist die Finanzkontrolle das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht (vgl. Teil I., Abschnitt 4.4). Die Finanzkontrolle

- gewährleistet die unabhängige Prüfung der Haushaltsführung der Behörden, der Verwaltung und der Anstalten des Kantons,
- prüft die Ordnungsmässigkeit, die Rechtmässigkeit, die Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit, die Sparsamkeit und die Wirksamkeit der Haushaltsführung sowie das Interne Kontrollsystem,
- unterstützt gleichermassen den Grossen Rat und den Regierungsrat.

Das neue KFKG (Art. 15ff) gliedert die Aufgaben der Finanzkontrolle in folgende Bereiche:

- Kernaufgaben:
Prüfung der Staatsrechnung; Prüfung der Haushaltsführung der Organisationseinheiten (Dienststellenrevisionen); Prüfung von Planungs- und Bauleistungen im Zusammenhang mit der kantonalen Bautätigkeit (Baurevision); Sicherstellung der Revisionstauglichkeit von Informatikprojekten; Prüfung der Jahresrechnung kantonomer Anstalten; Prüfungen im Auftrag des Bundes; laufende Information und fachtechnische Beratung des Regierungsrates und der Finanzkommission.
- Sonderprüfungen:
Prüfung der Verwendung von Staatsbeiträgen; Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht; Sonderprüfungen auf Anordnung der Finanzkommission oder des Regierungsrates; Son-

derprüfungen auf Antrag einer Direktion, der Staatskanzlei oder der obersten Gerichtsbehörden.

– Beratungen

Fachberatung der Finanzkommission und des Regierungsrates sowie der obersten Gerichtsbehörden, der Direktionen und der Staatskanzlei.

In einer nach NEF-Prinzipien geführten Verwaltung können grundsätzlich sämtliche NEF-Elemente Gegenstand der Prüfung sein. Je nach NEF-Element und Anlass der Prüfung sind allerdings Tiefe und Kriterien unterschiedlich.

Beispiel 1: Im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung können grundsätzlich alle NEF-Elemente geprüft werden. Die Prüfung konzentriert sich auf die Kriterien der Rechtmässigkeit (z.B. Bilanz, Verwaltungsrechnung), Ordnungsmässigkeit (z.B. Kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen, Querschnittskosten, Deckungsbeitragsrechnung) und formelle Richtigkeit (z.B. Produktgruppen mit Zielen, Indikatoren, Standards und Mittelausatz). Wichtige Hinweise geben die Ergebnisse aus der Prüfung der Haushaltsführung der Organisationseinheiten.

Beispiel 2: Die Prüfung der Haushaltsführung einer Organisationseinheit (Dienststellenrevision) kann einzelne oder mehrere NEF-Elemente beinhalten. Als Prüfungskriterien gelten grundsätzlich alle oben erwähnten Gesichtspunkte, wobei je nach NEF-Element die Kriterien "Zweckmässigkeit", "Wirtschaftlichkeit" und "Wirksamkeit" in unterschiedlicher Tiefe anzuwenden sind. Insbesondere sind die Aufgaben zwischen der Führung und der Finanzaufsicht klar zu trennen. Beispielsweise ist es Sache der Führung, die Produktgruppen und Produkte inhaltlich und finanziell zu beurteilen, während sich die Finanzkontrolle in diesem Zusammenhang vor allem auf die Aspekte der Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit konzentriert.

IV. NEF IN DEN GERICHTEN

1. Pilotprojekt Jugendgericht Emmental-Oberaargau

Seit dem 1. Januar 1998 wird das Jugendgericht Emmental-Oberaargau nach den Grundsätzen von NEF 2000 geführt. Weil allerdings bei Beginn dieses Pilotprojekts noch weitgehend offen war, ob auch Gerichtsbehörden nach dem Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert werden können, wurde die *Besondere Rechnung bloss intern* geführt. Weiter hatte der zwischen dem Jugendgericht Emmental-Oberaargau einerseits und dem Obergericht sowie der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion andererseits abgeschlossene *Leistungsauftrag bloss informellen Charakter*.

Die im Verlauf der bisher gut zweijährigen Pilotphase gemachten Erfahrungen aus der wichtigen Pionierarbeit im Jugendgericht Emmental-Oberaargau zeigen ein differenziertes Bild: Einerseits kann festgehalten werden, dass sich Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchaus auf den Gerichtsbereich übertragen lassen und im Ergebnis positive Auswirkungen zu verzeichnen sind. So konnte namentlich das *Effizienzbewusstsein* wesentlich gesteigert werden (insb. Stärkung des Kosten- und Zielbewusstseins bei den Mitarbeitenden) und führten die nach Produkten und Produktegruppen ausgewiesenen Ressourcen- und Leistungsangaben zu einem erheblichen *Transparenzgewinn*. Andererseits musste aber namentlich auch hingenommen werden, dass der in der Anfangsphase notwendigerweise betriebene Aufwand die *Kapazitätsgrenze* dieses Pilotbetriebes strapazierte. Zudem stellte sich bald heraus, dass die selbst in der Zentralverwaltung mitunter *schwierige Erfassung von Leistungs- und Wirkungszielen* (Qualitätskontrolle) im Justizbereich nochmals ungleich schwieriger zu bewerkstelligen scheint. Überdies erhärteten sich auch zahlreiche *staatsrechtliche Fragen*, welche sich hauptsächlich im Umfeld der richterlichen Unabhängigkeit bewegen.

2. Konsequenzen für die breitere Einführung von NEF 2000

Auf Grund der bisher nicht restlos ausgeräumten Unsicherheiten in Bezug auf die Grundfrage der Umsetzbarkeit des Steuerungsmodells NEF SOLL auf den Gerichtsbereich ist der Regierungsrat der Auffassung, dass der Gerichtsbereich von der breiteren Einführung von NEF 2000 vorläufig ausgenommen werden soll. Vielmehr soll bis im Frühjahr 2001 fundiert abgeklärt werden, ob und gegebenenfalls wie weit sich

die Grundsätze von NEF 2000 auch auf die Gerichtsorganisation übertragen lassen. Zu diesem Zweck ist eine besondere Arbeitsgruppe eingesetzt worden, welcher namentlich auch die Präsidenten des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie Verantwortungsträger in der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion angehören. Unter wissenschaftlicher Begleitung soll ein möglichst breit abgestützter Grundlagenbericht für den politischen Meinungsbildungsprozess geschaffen werden.

Der Grosse Rat wird sich somit zu einem späteren Zeitpunkt noch eingehend mit der Umsetzung von NEF in den Gerichten befassen können.

3. Vertiefungsschwergewichte

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe wird sich namentlich auf folgende Grundfragen konzentrieren:

- Welches sind die *staatsrechtlichen Rahmenbedingungen* für eine Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Justizbereich und welche Konsequenzen lassen sich daraus für eine Einführung von NEF 2000 in den Gerichten ableiten?
- Welches sind überhaupt die *Elemente sogenannt „guter Justiz“*?
- Wie sind *Leistungsaufträge* im Gerichtsbereich auszugestalten (Beteiligte, Inhalt, Dauer)?
- Welchen Anforderungen müssen *Globalbudgets* im Gerichtsbereich genügen (Zuständigkeit, Inhalt, Beschlussgegenstand, Anreizsysteme)?
- Können neue Instrumente wie die *Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung* auch auf den Gerichtsbereich übertragen werden?
- Wie könnte eine *Kosten-, Leistungs- und Wirkungssteuerung* im Gerichtsbereich ausgestaltet sein?
- Welche Konsequenzen ergeben sich für die *Aufsicht/Oberaufsicht*?

Die Arbeitsgruppe wird bei der Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten verschiedene Varianten mit unterschiedlicher Reformatiefe ausarbeiten. Soweit möglich werden auch rechtsvergleichende Überlegungen eingebunden.

V. BREITERE EINFÜHRUNG VON NEF

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat nahm im Zweiten Zwischenbericht in Aussicht, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in zwei Staffeln per 1. Januar 2003 und per 1. Januar 2004 direktionsweise und möglichst breit in der Verwaltung einzuführen.¹ Diese Absichtserklärung stand unter dem Vorbehalt, dass einerseits die Erfahrungen in den Pilotprojekten weiterhin positiv sind und andererseits der Grosse Rat im Sommer 2000 der breiteren Einführung zustimmen wird.

Im Dritten Zwischenbericht² hat der Regierungsrat diese Absicht bestätigt. Neu wurde eine breitere Einführung von NEF in drei Staffeln vorgesehen: Die Direktionen und die Staatskanzlei sollen in einer 1. Staffel (VOL, POM, BVE) per 1. Januar 2003 und in einer 2. Staffel (STA, GEF, JGK, FIN, ERZ) per 1. Januar 2004 ins neue Steuerungsmodell überführt werden. Die Gerichte und die dezentrale Justizverwaltung (Regierungsstatthalterämter, Betreibungs- und Konkursämter, Handelsregisterämter, Grundbuchämter) werden als 3. Staffel besonders behandelt. Hier soll die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung nach Abschluss der erforderlichen Abklärungen allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Mit der Kenntnisnahme des Dritten Zwischenberichts hat der Grosse Rat am 1. Dezember 1999 einen Kredit in der Höhe von Fr. 1'026'000.- zur Weiterführung der Projektarbeiten im Jahr 2000 bewilligt.³ Dieser Kredit schliesst erste Vorbereitungsarbeiten in den Direktionen der 1. Staffel ein (vgl. Abschnitt 2.2).

1.2 Absicht des Regierungsrates

Nach Abschluss und Auswertung der Versuchsphase und in Würdigung der inzwischen weitergeführten Projektarbeiten gelangt der Regierungsrat bezüglich der breiteren Einführung von NEF 2000 zu folgender Absicht:

- Der Regierungsrat hält an seiner im Dritten Zwischenbericht formulierten Absicht fest, NEF 2000 in der Verwaltung breiter einzuführen.

¹ Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998, S. 55 und 78 ff.

² Vgl. Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999, S. 93 ff.

³ Vgl. Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999, S. 96 ff.

- Unter Vorbehalt der Zustimmung durch den Grossen Rat wird NEF 2000 – wie im Dritten Zwischenbericht skizziert – in einer 1. Staffel (VOL, POM, BVE) per 1. Januar 2003 und in einer 2. Staffel (STA, GEF, JGK, FIN, ERZ) per 1. Januar 2004 eingeführt.
- Die Gerichte und die dezentrale Justizverwaltung bilden eine 3. Staffel. Über die breitere Einführung von NEF 2000 in den Gerichten soll erst nach Abschluss der notwendigen Abklärungen (vgl. Teil IV) Beschluss gefasst werden.
- Dem Grossen Rat wird für die 1. und 2. Staffel der breiteren Einführung von NEF 2000 ein Kreditantrag in der Höhe von Fr. 4'400'000.- unterbreitet. Darin nicht enthalten sind
 - die internen Kosten für Leistungen des kantonseigenen Personals für die Initiierung und Vorbereitung sowie für die Umsetzung und den Betrieb der wirkungsorientierten Verwaltungsführung,
 - die Kosten für die Einführung von NEF 2000 in den Gerichten und in der dezentralen Justizverwaltung (3. Staffel),
 - allfällige weitere externe Kosten während des Betriebs der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.
- Die zur breiteren Einführung von NEF 2000 notwendigen Gesetzgebungsarbeiten werden unverzüglich an die Hand genommen.

2. Konzept zur breiteren Einführung von NEF 2000

2.1 Vorgehen, Zeitplan

Die breitere Einführung von NEF 2000 erfolgt in zwei Staffeln:

1. Staffel (VOL, POM, BVE) per 1. Januar 2003,
2. Staffel (STA, GEF, JGK, FIN, ERZ) per 1. Januar 2004.

Offen ist derzeit, ob die Gerichte wirkungsorientiert geführt werden können, oder ob diese von der breiteren Einführung von NEF 2000 ausgenommen werden sollen. Das Pilotprojekt Jugendgericht Emmental-Oberaargau wird zur Klärung dieser Frage beitragen können. Der Fragenkomplex wird durch eine Arbeitsgruppe mit Fachleuten aus der Wissenschaft, den Gerichtsbehörden, der Verwaltung und der Projektleitung NEF 2000 geklärt (vgl. dazu Teil IV). Die Resultate dieser Abklärungen werden voraus-

sichtlich im Frühjahr 2001 vorliegen. Anschliessend wird eine Entscheidung möglich sein, ob die Gerichte als 3. Staffel in ein System der wirkungsorientierten Steuerung überführt werden sollen.

Eine weitere Frage stellt sich im Bereich der dezentralen Justizverwaltung (Regierungsstatthalterämter, Betreibungs- und Konkursämter, Handelsregisterämter, Grundbuchämter). Der Regierungsrat bearbeitet ein Projekt „Zukunft der Bezirksverwaltung“ (HS'99: Massnahmen 45JGK 010/011). Die Klärung der teilweise heiklen politischen und fachlichen Fragen wird längere Zeit in Anspruch nehmen. Es erscheint deshalb angezeigt, das Projekt einerseits von Beginn weg auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung auszurichten, es andererseits aber zeitlich vom Einführungskonzept NEF 2000 abzukoppeln. Die Projektleitung NEF 2000 stellt die Schnittstelle zwischen den beiden Projekten sicher (vgl. Teil I, Abschnitt 4.5).

Bei der Zusammenstellung der Einführungskosten (vgl. Abschnitt 5) werden aus den erwähnten Gründen keine finanziellen Mittel für den Gerichtsbereich und die dezentrale Justizverwaltung eingesetzt.

Die Zeitplanung hat sich gegenüber dem Dritten Zwischenbericht nicht verändert (Abbildung 2.1-1). Der Regierungsrat vertritt aus folgenden Gründen die Auffassung, dass am Zeitplan festgehalten werden soll:

- Mit einer breiteren Einführung von NEF bei den letzten Direktionen auf den 1. Januar 2004 wird der gesamte Reformprozess gut 10 Jahre dauern. Dies ist selbst für einen Veränderungsprozess in der öffentlichen Verwaltung lang.
- Bei einer Erstreckung des Zeitplanes besteht die Gefahr eines Motivationseinbruches.
- Die Verwaltungsreform ist ein Entwicklungsprozess, der – wie bei anderen bzw. früheren Verwaltungsreformen auch – mit der breiteren Einführung nicht abgeschlossen ist.

Abbildung 2.1-1: Terminübersicht zur breiteren Einführung NEF 2000

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	1.S.	2.S.	1.S.	2.S.	1.S.	2.S.	1.S.	2.S.	1.S.	2.S.	1.S.	2.S.	1.S.	2.S.
Abschluss Versuchsphase														
Schlussbericht/Grundsatzbeschluss/Kreditantrag				RR/GR										
Gesetz über breitere Einführung auf 1.1.2003					RR	GR				Inkrafttreten				
1. Staffel 1.1.2003: VOL, POM, BVE										Start				
2. Staffel 1.1.2004: STA, GEF, JKG, FIN, ERZ												Start		
3. Staffel n.n. Gerichte/dez. Justizverwaltung			Abklärungen										Zeitplan noch offen	

2.2 Laufende Vorbereitungsarbeiten

In den Direktionen der 1. Staffel sind die ersten Vorbereitungsarbeiten für eine allfällige breitere Einführung von NEF 2000 anfangs 2000 angelaufen. Diese Arbeiten beinhalten namentlich Folgendes:

- Aufbau der Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Direktionen und der Staatskanzlei, wie Produktedefinition, Führungsinstrumente, Kostenrechnung und Controlling;
- Ausbildungsangebote, wie Grundschulung NEF 2000, Umgang mit Veränderungsprozessen, Führung unter NEF-Bedingungen, Produktverantwortung, Controlling und Evaluation, Kostenrechnung usw.;

Ebenfalls bereits angelaufen sind die ersten Vorbereitungsarbeiten für ein Gesetz über die breitere Einführung von NEF 2000 (vgl. hinten Abschnitt 3).

2.3 Gewährleistung der Volksrechte

Die Frage, ob die Staats- und Verwaltungsführung im Kanton Bern künftig wirkungsorientiert erfolgen soll, ist eine grundsätzliche und wichtige Frage, zu welcher sich im demokratischen Rechtsstaat gegebenenfalls auch das Volk äussern können muss.

Die Volksrechte werden beim geplanten Vorgehen in zweifacher Hinsicht gewahrt:

- Der Ausgabenbeschluss des Grossen Rates für die breitere Einführung von NEF 2000 untersteht der fakultativen Volksabstimmung.
- Das Gesetz über die breitere Einführung von NEF 2000 untersteht ebenfalls der fakultativen Volksabstimmung.

Der Regierungsrat erachtet es deshalb nicht als notwendig, dem Grossen Rat einen Grundsatzbeschluss über die breitere Einführung von NEF 2000 vorzulegen.

2.4 Vorübergehender Status der 12 Pilotprojekte NEF 2000

Die eigentliche vierjährige Versuchsphase ist am 31. Dezember 1999 abgelaufen. Der Grosse Rat hat im Rahmen des Voranschlags 2000 der vorläufigen Weiterführung der 12 Pilotprojekte mit Besonderen Rechnungen zugestimmt. Je nach Entscheid des Grossen Rates im Herbst 2000 sieht der Regierungsrat das weitere Vorgehen in den 12 Pilotprojekten NEF 2000 wie folgt:

- *„Der Grosse Rat beschliesst die breitere Einführung NEF 2000“*
Die Pilotprojekte werden weiterhin dienststellenweise nach den Prinzipien von NEF 2000 geführt (Besondere Rechnung, usw.). Im Zeitpunkt des Betriebsbeginns der zuständigen Direktion bzw. der Staatskanzlei werden die Führungsprinzipien in den Pilotprojekten definitiv auf NEF 2000 umgestellt.
- *„Der Grosse Rat spricht sich gegen die breitere Einführung von NEF 2000 aus“*
Die Pilotprojekte werden zum ursprünglichen parlamentarischen Steuerungssystem zurückgeführt, d.h. an Stelle der Besonderen Rechnungen treten wiederum die traditionellen Budgets. Auf Grund der zeitlichen Abläufe bei den Vorbereitungsarbeiten für Voranschlag und Finanzplan müsste bei einem Grundsatzentscheid im September 2000 die Rückführung per 1. Januar 2002 vorgesehen werden.

3. Gesetz über die breitere Einführung von NEF 2000

Die breitere Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und die Umsetzung des weiterentwickelten Steuerungsmodells NEF SOLL setzen Änderungen in der Querschnittsgesetzgebung voraus, namentlich der folgenden Gesetze:

- Gesetz vom 8. November 1998 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz)
- Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz)
- Gesetz vom 7. Februar 1990 über die Stellenschaffung, -plafonierung und -bewirtschaftung
- Gesetz vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz)

Anpassungen in der Spezialgesetzgebung sowie im Personal- und Lehreranstellungs-gesetz sind hingegen beim Betriebsbeginn grundsätzlich nicht notwendig.

Der Regierungsrat beabsichtigt, dem Grossen Rat ein Gesetz über die breitere Ein-führung von NEF 2000 zu unterbreiten. Mit diesem Mantelerlass werden die erwähn-ten Gesetze – soweit notwendig – geändert. Die Inkraftsetzung ist auf den Betriebs-beginn der 1. Staffel, d.h. auf den 1. Januar 2003 zu terminieren.

Das Gesetz über die breitere Einführung soll zeitlich in folgenden Meilensteinen aus-gearbeitet und in Kraft gesetzt werden:

Erarbeitung	bis Sommer 2000
Vernehmlassungsverfahren	Herbst 2000
Verabschiedung im Regierungsrat	April 2001
Erste Lesung im Grossen Rat	September-Session 2001
Zweite Lesung im Grossen Rat	November-Session 2001
Inkraftsetzung	1. Januar 2003

4. Ausbildung

Der Regierungsrat hat von der Projektleitung bereits im Hinblick auf den Zweiten Zwi-schenbericht ein Konzept mit Informations-, Aus- und Weiterbildungsangeboten erar-beiten lassen. Diese Angebote sollen diejenigen des Personalamtes (z.B. Führungs-kurse), der Finanzverwaltung (z.B. Kurse Haushaltsführung, Kostenrechnung) und des Amtes für wirtschaftliche Entwicklung (1. Offensive „Verständnis für die Wirtschaft

fördern“) ergänzen. Das Angebot wurde inzwischen in Zusammenarbeit mit dem Personalamt und externen Anbietern weiterentwickelt und gelangt bei der 1. Staffel seit anfangs 2000 mit ersten Kursen zur Anwendung.

Die nachfolgenden, nach den Zielgruppen gegliederten Darstellungen geben einen Überblick über die wesentlichen Inhalte und die Stossrichtung des Angebotes.

Zielgruppe: Grosser Rat

Inhalte	Information	Aus- und Weiterbildung	Erfahrungsaustausch
– Periodische Information zum Projekt	X		
– Rolle des Grossen Rates		X	X
– Aufgaben im NEF SOLL		X	X
– Spezifische Themen im Rahmen des Begleitgremiums NEF 2000	X	X	X

Für den Grossen Rat wird im Juni 2000 zudem ein Planspiel zur Erprobung der neuen Steuerungsinstrumente angeboten.

Zielgruppe: Regierungsrat

Inhalte	Information	Aus- und Weiterbildung	Erfahrungsaustausch
– Rolle der Regierung unter NEF	X	X	X
– Führung im NEF SOLL		X	
– Controlling auf Stufe Regierung		X	X

Zielgruppe: Verwaltung

Inhalte	Information	Aus- und Weiterbildung	Erfahrungsaustausch
<i>Einführung NEF 2000</i>			
– NEF 2000: Ziele und Wege	X	X	
– Grundschulung NEF 2000		X	X
– Coaching NEF 2000			X
– Veränderungsprozesse		X	X

Fortsetzung Zielgruppe: Verwaltung

Inhalte	Information	Aus- und Weiterbildung	Erfahrungsaustausch

<i>Umsetzung NEF 2000</i>			
– Führung im NEF – Umfeld		X	X
– Produktverantwortung		X	X
– „Kunden“orientierung	X	X	X
– Betriebswirtschaftliches Wissen		X	
– Controlling und Evaluation		X	X

5. Finanzielle Konsequenzen

In diesem Abschnitt werden die finanziellen Konsequenzen im Sinne von internen und externen Aufwendungen der breiteren Einführung von NEF 2000 dargestellt. Darin nicht enthalten sind somit

- Kosten für EDV-Hilfsmittel (Finanzbuchhaltung, Kostenrechnung, Controlling, Leistungserfassung), sie werden durch das Projekt FIS 2000 finanziert;
- allfällige Aufwendungen für die Einführung von NEF 2000 in den Gerichten;
- Kosten während des Betriebs der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

5.1 Externe Kosten

Die breitere Einführung von NEF 2000 wird – wie bereits im Dritten Zwischenbericht dargelegt – Kosten von rund 5,4 Millionen Franken auf der Ebene des Gesamtprojekts sowie der Staatskanzlei und der Direktionen auslösen (vgl. Abbildung 5-1: Geschätzte Aufwendungen für die breitere Einführung von NEF 2000):

- Auf der Ebene des Gesamtprojekts geht es um die Finanzierung des Projektleitungsteams in der Höhe von jährlich rund Fr. 350'000.- bzw. Fr. 1'400'000.- für die Jahre 2000 bis 2003.
- Auf der Ebene der Staatskanzlei und der Direktionen sind externe Beratungsleistungen, Ausbildungsangebote und der Aufbau der Kostenrechnung in der Höhe von insgesamt Fr. 4'026'000.- zu finanzieren, davon
 - Fr. 2'120'000.- für externe Beratungsleistungen für den Aufbau der Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Direktionen und der Staatskanzlei, wie Produktdefinition, Führungsinstrumente und Controlling;
 - Fr. 526'000.- für Ausbildungsangebote, wie Grundschulung NEF 2000, Umgang

mit Veränderungsprozessen, Führung unter NEF-Bedingungen, Produktverantwortung, Controlling und Evaluation, Kostenrechnung usw.;

- Fr. 1'380'000.- für den inhaltlichen und methodischen Aufbau der Kostenrechnungen in der Staatskanzlei und allen Direktionen. Die EDV-Hilfsmittel werden im Rahmen des Projekts FIS 2000 (Neues Finanzinformationssystem) bereitgestellt und finanziert (vgl. Teil I, Abschnitt 4.2).

Abbildung 5-1: Geschätzte Aufwendungen für die breitere Einführung von NEF 2000

Kosten für	2000 GRB 1999	GRB 2000	2001 GRB 2000	2002 GRB 2000	2003 GRB 2000	Total GRB 2000
Gesamtprojektleitung NEF:	350'000.-		350'000.-	350'000.-	350'000.-	1'400'000.-
<i>Total</i>	<i>350'000.-</i>		<i>350'000.-</i>	<i>350'000.-</i>	<i>350'000.-</i>	<i>1'400'000.-</i>
Beratungsleistungen:						
- 1. Staffel	300'000.-		300'000.-	160'000.-		760'000.-
- 2. Staffel			500'000.-	500'000.-	360'000.-	1'360'000.-
<i>Total</i>	<i>300'000.-</i>		<i>800'000.-</i>	<i>660'000.-</i>	<i>360'000.-</i>	<i>2'120'000.-</i>
Ausbildungsangebote:						
- 1. Staffel	136'000.-		32'000.-			168'000.-
- 2. Staffel		112'000.-	182'000.-	64'000.-		358'000.-
<i>Total</i>	<i>136'000.-</i>	<i>112'000.-</i>	<i>214'000.-</i>	<i>64'000.-</i>		<i>526'000.-</i>
Aufbau der Kostenrechnungen:						
- 1. Staffel	240'000.-		240'000.-			480'000.-
- 2. Staffel			450'000.-	450'000.-		900'000.-
<i>Total</i>			<i>690'000.-</i>	<i>450'000.-</i>		<i>1'380'000.-</i>
Kosten Total	1'026'000.-	112'000.-	2'054'000.-	1'524'000.-	710'000.-	5'426'000.-
GRB 1999	1'026'000.-					
GRB 2000		4'400'000.-				

Aus finanzhaushaltrechtlichen Gründen hat der Regierungsrat beschlossen, dem Grossen Rat die für die breitere Einführung von NEF 2000 benötigten Kredite in zwei Schritten zu beantragen:

1. Schritt: Zusammen mit dem Dritten Zwischenbericht unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat in der November-Session 1999 einen Kredit in der Höhe von Fr. 1'026'000.- für das Jahr 2000. Diese Jahrestranche dient der Finanzierung der Arbeiten in der 1. Staffel und des Projektleitungsteams NEF 2000. Der Grosse Rat hat diesen Kredit am 1. Dezember 1999 beschlossen.
2. Schritt: In Ergänzung zur Jahrestranche beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat nun zusammen mit dem vorliegenden Bericht einen Kredit in der Höhe von Fr. 4'400'000.-.

Die Aufteilung der Kredite auf zwei Beschlüsse ist nach Auffassung des Regierungsrates zulässig und zweckmässig. Mit der Bewilligung des Übergangskredits für das Jahr 2000 hat der Grosse Rat keine grundsätzliche Entscheidung über die breitere Einführung von NEF 2000 gefällt. Der grösste Teil der erbrachten Leistungen kann bei einem Abbruch von NEF 2000 in den Direktionen der 1. Staffel zur Verbesserung der internen Führung weiterverwendet werden.

5.2 Interne Kosten

Die internen Kosten betreffen die Leistungen der Kantonsverwaltung zugunsten des Projekts 2000 für den Aufbau der NEF-Elemente (Produktdefinition, Kostenrechnung, Controlling), die Teilnahme an der NEF-spezifischen Ausbildung und die Mitwirkung am Veränderungsprozess. Diese Arbeiten werden im Rahmen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit erbracht und lösen damit keine zusätzlichen finanziellen Konsequenzen aus.

Der Regierungsrat geht hingegen davon aus, dass in den Direktionen und der Staatskanzlei zusätzliche interne Kapazitäten für die Projektführung im Umfang von je bis zu zwei Stellen nötig sein werden; die Mittel hierfür werden im Voranschlag 2001 und im Finanzplan 2002 bis 2004 eingestellt. Auf mittlere Frist wird der Personalbestand des Kantons Bern nicht erhöht (Grund: Umstrukturierungen, Effizienzsteigerungen).

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat,

- vom Bericht NEF 2000 Kenntnis zu nehmen;
- den Kredit in der Höhe von Fr. 4'400'000.- zur breiteren Einführung von NEF 2000 zu bewilligen.

* * * * *

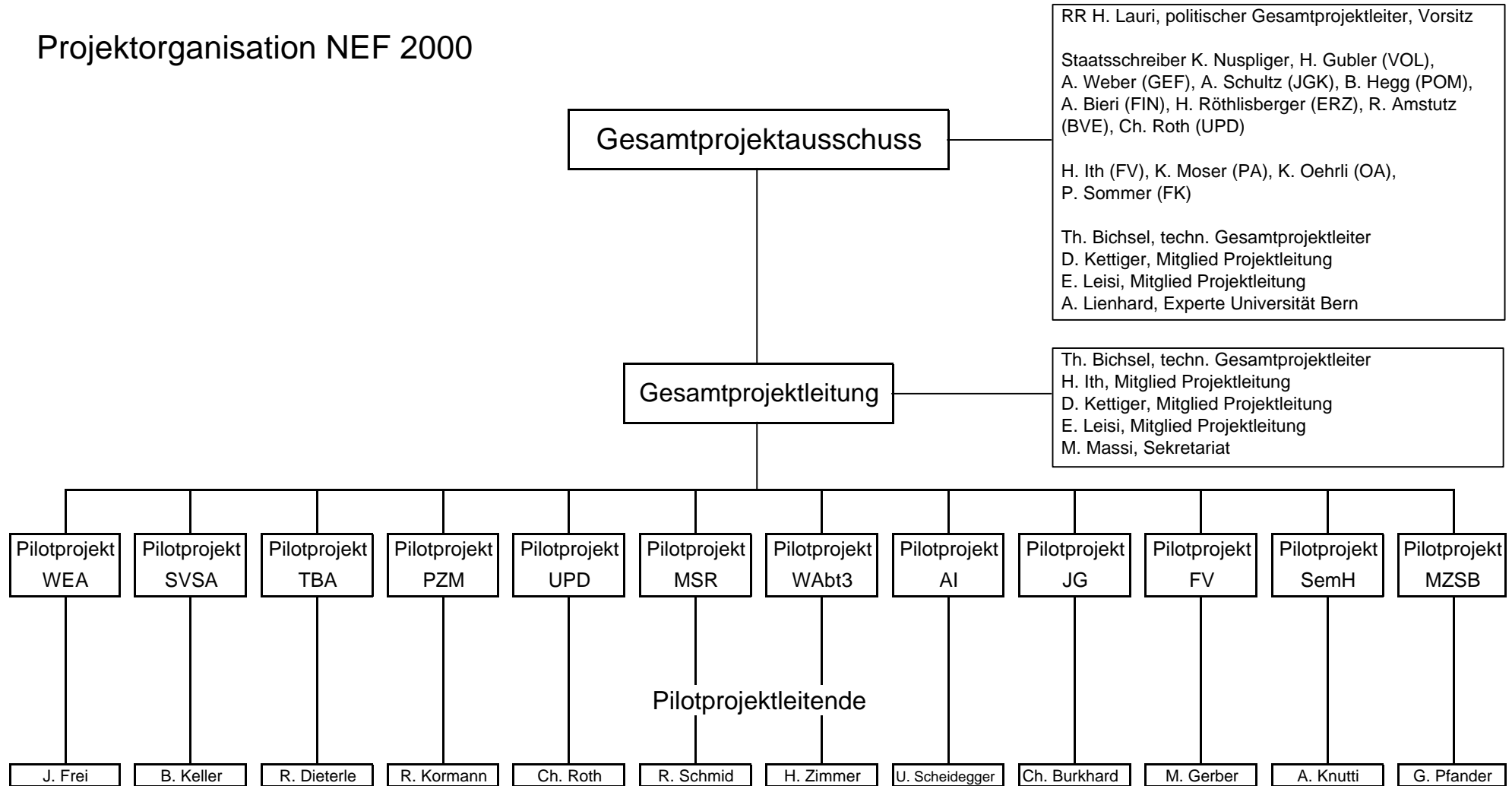
ANHANG 1

VERZEICHNIS DER FACHBERICHTE

- Fachbericht „Erfahrungen“
- Fachbericht „Steuerungsmodell“
- Fachbericht „Querschnittsaufgaben und Leistungen Generalsekretariate“
- Fachbericht „Handbuch betriebliches Rechnungswesen“ *wird z.Zt. erarbeitet und bis ca. Ende Juni 2000 fertiggestellt*
- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung: Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung vom 2. Juli 1999 *wurde bereits 1999 erstellt*
- Fachbericht „parlamentarische Obergaufsicht“ *wird vom Ratssekretariat erstellt*

ANHANG 2
PROJEKTORGANISATION
NEF 2000

Projektorganisation NEF 2000



ANHANG 3

GLOSSAR

Glossar

Besondere Rechnung

Die Besondere Rechnung ist ein technischer Begriff aus Art. 10a Abs. 1 FHG und stellt den Voranschlag bzw. die Rechnungsablage nach den Grundsätzen der \Rightarrow *wirkungsorientierten Verwaltungsführung* dar. Sie, gemäss den Prinzipien NEF 2000, beinhaltet die \Rightarrow *Produktgruppen* und die \Rightarrow *Saldi* der \Rightarrow *Lau-fenden Rechnung* und der \Rightarrow *Investitions-rechnung* und den Saldo aller Produktgrup-pen.

Betriebsrechnung

Die Betriebsrechnung (Synonym: \Rightarrow *Kosten-rechnung*) ist ein finanzielles, betriebliches Führungsinstrument. Sämtliche Kosten und Erlöse werden erfasst (Kostenartenrechnung) und den einzelnen \Rightarrow *Produktgruppen* und \Rightarrow *Produkten* zugewiesen (Kostenträger-rechnung). Die Zuordnung der Kosten und Erlöse erfolgt direkt oder indirekt über Kos-tenstellen (Kostenstellenrechnung).

Controlling

Controlling bedeutet „Planung, Steuerung und Überwachung“ und umfasst damit die Gesamtheit aller Funktionen zur Verbesse-rung der Informationsversorgung der Ent-scheidungsträger.

Teilfunktionen des Controlling sind das

- Erkennen des Informationsbedarfs,
- Beschaffen, Aufbereiten, Analysieren und Bereitstellen von Informationen und damit
- die vorbereitende Informationsverarbei-tung für Planung und Ergebniskontrolle.

Gesetzgebung

Die Gesetzgebung umfasst die Gesamtheit aller generell-abstrakten Rechtsnormen, d.h. die Kantonsverfassung, Gesetze, Dekrete und Verordnungen.

Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung beinhaltet alle Aus-gaben und Einnahmen für die dauerhafte Bin-dung von allgemeinen Staatsmitteln in Ver-mögenswerten, welche einen mehrjährigen Nutzen abgeben und der Erfüllung einer öf-fentlichen Aufgabe dienen.

Jährlichkeitsprinzip

Das Jährlichkeitsprinzip legt fest, dass Bud-getkredite grundsätzlich nur für das entspre-

chende Jahr zur Verfügung stehen und Ende Jahr verfallen. Mit dem Instrument der Kreditübertragung können nicht gebrauchte Mittel auf das Folgejahr übertragen werden, allerdings in einem begrenzten Ausmass.

Kostenrechnung

⇒ *Betriebsrechnung*

Laufende Rechnung

Die Laufende Rechnung beinhaltet den Aufwand und Ertrag, d.h. den finanziellen Mittelausgang ohne dauerhafte Bindung. Sie umfasst sowohl die kassenwirksamen Bewegungen als auch zahlungsunwirksame Posten, wie Abschreibungen und interne Verrechnungen.

Leistungsempfängerin / Leistungsempfänger

Die Leistungsempfängerin und der Leistungsempfänger sind die Adressatinnen und Adressaten von ⇒ *Produktgruppen* und ⇒ *Produkten*. Sie können als Leistungsabnehmerinnen und -abnehmer, Nutzniesserinnen und Nutzniesser sowie als Kostenverursacherinnen und -verursacher auftreten.

Leistungsindikator

Ein Leistungsindikator ist eine Massgrösse zur Erfassung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben in einer ⇒ *Produktgruppe* bzw. in einem ⇒ *Produkt*. Ein Leistungsindikator gibt nur Hinweise und keine allumfassende Auskunft auf die Entwicklung des Leistungsniveau.

Leistungsstandard

Ein Leistungsstandard ist die Soll- bzw. Ist-Grösse eines ⇒ *Leistungsindikators* (Wert, Bandbreite, qualitative Aussage).

Leistungsvereinbarung

Die Leistungsvereinbarung ist das zwischen der Direktion und einer Verwaltungseinheit verbindliche Führungsinstrument, das ⇒ *Produkte* und die entsprechenden Kosten und Erlöse beinhaltet. Die Leistungsvereinbarung stellt eine besondere Form des Leistungsauftrages dar und ist eine stufengerechte Konkretisierung der ⇒ *Besonderen Rechnung*.

Leistungsrechnung	Die Leistungsrechnung gibt Auskunft über die Inhalte der ⇒ <i>Produktgruppen</i> und ⇒ <i>Produkte</i> sowie über die Ziele bzw. Zielerreichung und die ⇒ <i>Leistungsstandards</i> bzw. Standardeinhaltung.
Leistungsverwaltung	Die Leistungsverwaltung vermittelt der Bevölkerung insbesondere wirtschaftliche und soziale Leistungen. Sie sind zum Teil hoheitlicher Natur (z.B. Sozialversicherungswesen) und zum Teil nicht-hoheitlicher Natur (z.B. öffentlicher Verkehrs- und Versorgungsbetriebe).
Neues Rechnungsmodell	Das Neue Rechnungsmodell (NRM) ist das Konzept zur buchhalterischen Führung des öffentlichen Haushaltes. Das NRM beinhaltet die Verwaltungsrechnung (⇒ <i>Laufende Rechnung</i> und ⇒ <i>Investitionsrechnung</i>) und die Bilanz.
New Public Management	⇒ <i>Wirkungsorientierte Verwaltungsführung</i>
Produkt	Ein Produkt ist ein Leistungsangebot einer Verwaltungseinheit, wird an ⇒ <i>Leistungsempfängerinnen</i> und ⇒ <i>Leistungsempfänger</i> abgegeben und deckt ihre Bedürfnisse ab. Ein Produkt beinhaltet eine Umschreibung, Ziele mit ⇒ <i>Leistungsindikatoren</i> und ⇒ <i>standards</i> sowie Kosten und Erlöse. Produkte sind Gegenstand der ⇒ <i>Leistungsvereinbarung</i> .
Produktegruppe	Eine Produktegruppe besteht aus zwei oder mehreren ⇒ <i>Produkten</i> . Produktgruppen werden im Rahmen der ⇒ <i>Besonderen Rechnung</i> dargestellt.
Rechtsetzung	Rechtsetzung ist der Prozess, in welchem generell-abstrakte Rechtsnormen erlassen werden (⇒ <i>Gesetzgebung</i>).
Saldo	Saldo ist die Differenz zwischen zwei Größen, wie z.B. zwischen Aufwand und Ertrag der ⇒ <i>Laufenden Rechnung</i> .

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (\Rightarrow *New Public Management*) ist eine neue Form der staatlichen Führung. Hauptmerkmale sind die transparente Darstellung von \Rightarrow *Produkten* und \Rightarrow *Produktgruppen* sowie die Führung über Leistungsvorgaben und globale Finanzvorgaben.

ANHANG 4
LITERATURVERZEICHNIS

Dokumente aus dem Projekt NEF 2000 (chronologische Reihenfolge)

Basisbericht des Gesamtprojektsausschusses NEF 2000, 15. November 1994.

Beschluss des Regierungsrates vom 3. April 1996, Neue Verwaltungsführung "NEF 2000": neue Beschlüsse für die Durchführung der Pilotprojekte, Zusammenfügung bereits beschlossener Leitlinien für die Durchführung der Pilotprojekte.

Zimmerli, Ulrich / Lienhard, Andreas: Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates, Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Bern; Bern, August 1996.

Erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates: Erfahrung und Perspektiven, vom 15. April 1997, erschienen in: Arbeitspapiere zum Public Management; Verlag Paul Haupt; Bern / Stuttgart / Wien 1998.

Evaluation des Projekts "Neue Verwaltungsführung", Bericht über die erste Etappe, Bern, 7. November 1997.

Finanzdirektion des Kantons Bern, Neue Verwaltungsführung und die Gleichstellung von Frauen und Männern – Ein Leitfaden, Bern 1998.

Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998.

Expertenworkshop NEF 2000 vom 27. November 1998 – Gesamtdokumentation, Finanzdirektion des Kantons Bern; Bern 1999.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung vom 2. Juli 1999.

Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999.

Fachbericht „Steuerungsmodell“; Finanzdirektion des Kantons Bern; Bern 2000.

Fachbericht „Querschnittsaufgaben und Leistungen Generalsekretariate“; Finanzdirektion des Kantons Bern; Bern 2000.

Literatur und Dokumente zum Personalbereich

Helbling, Peter / Poledna, Tomas (Hrsg.): Personalrecht des öffentlichen Dienstes; Bern 1999.

Poledna, Tomas: Rechtsgutachten vom 6. April 1999 zum Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienstrecht des Kantons Bern sowie Ergänzungsausführungen vom 1. Juli 1999 zum Schwerpunkt Erziehungswesen.

Richli, Paul: Kann der privatrechtliche Arbeitsvertrag das öffentliche Dienstrecht ersetzen?, Rechtsgutachten vom 28. März 1998.

Richli, Paul: Öffentliches Dienstrecht im Wandel, Bern 1996.

Literatur und Dokumente zur Gesetzgebung

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung vom 2. Juli 1999.

Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung; Bern 2000.

Literatur zu NPM in den Gerichten

Maier, Patrick: New Public Management in der Justiz; Bern 1999 (Diss. SG 1999).

Literatur zur Frage von NPM und Gewaltenteilung

Mastronardi, Philippe: Gewaltenteilung unter NPM. Zum Verhältnis von Parlament und Regierung; Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 9/1999, S. 449 ff.

Nuspliger, Kurt: Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Ein Diskussionsbeitrag aus der Perspektive des Kantons Bern; Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 9/1999, S. 465 ff.

Kettiger, Daniel: Aufgabenteilung von Regierung und Parlament bei der wirkungsorientierten Steuerung – Gedanken und Thesen zur Gewaltenteilung unter NPM; AJP/PJA 5/2000, S. 521 ff.

Ausgewählte Publikationen zum New Public Management allgemein

Hablützel, Peter / Haldemann, Theo / Schedler, Kuno / Schwaar, Karl (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz; Bern / Stuttgart / Wien 1995.

Kettiger, Daniel: NPM und NEF 2000 ins richtige Licht gerückt – eine Replik zum Beitrag von Markus Zürcher; LeGes 1993/3, S. 123 ff.

Mastronardi, Phillippe / Schedler, Kuno: New Public Management in Staat und Recht, Ein Diskurs; Bern / Stuttgart / Wien 1998.

Meyer, Christoph: New Public Management als neues Verwaltungsmodell; Basel 1998.

Müller, Werner / Nagel, Erik: NPM – (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung (!), Forschungsbericht 1999, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum Universität Basel.

Schedler, Kuno: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Fallbeispiel Schweiz; Bern / Stuttgart / Wien 1995 (veraltet).

Schedler, Kuno: Der frustrierte Bürokrat – Bild der Vergangenheit, New Public Management und Personalführung, in: Schweizer Arbeitgeber, Nr. 6/1995, S. 291 ff.

Schedler, Kuno / *Haldemann*, Theo: New Public Management in der Schweiz, Pragmatische Wege zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung; VOP, 12/1996, S. 9 ff.

Schedler, Kuno / *Proeller* Isabella: New Public Management; Bern 2000.

Zürcher, Markus: Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management. Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit; LeGes 1999/2, S. 105 ff.