



**Fachhandbuch
Wirkungsorientierte Gesetzgebung**

Genehmigt durch den GPA NEF
am 22. Oktober 2001

Impressum

Dieses Fachhandbuch entstand im Rahmen des Projekts „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“, Teilprojekt E1 „NEF-Gesetzgebung“ (Leitung: Daniel Kettiger).

Autorinnen und Autoren:

Gérard Caussignac, Fürsprecher, Leiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei
Christoph Eberhard, Dr.iur., Fürsprecher, Rechtsabteilung der Volkswirtschaftsdirektion
Hans Gruber, Dr.iur, Rechtsamt der Bau-, Verkehr- und Energiedirektion
Paul Häusler, Fürsprecher, Koordinationsstelle für Gesetzgebung
Daniel Kettiger, Fürsprecher, Mag.rer.publ., technische Gesamtprojektleitung NEF 2000
Tobias Ledergerber, Dr.sc.nat., Organisationsamt des Kantons Bern
Andreas Lienhard, Dr.iur., Fürsprecher, Institut für öffentliches Recht, Universität Bern
Donatella Pulitano, Leiterin des Zentralen Terminologiedienstes der Staatskanzlei
Marianne Schwander, Dr.iur., Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern
J rg Wichtermann, Fürsprecher, Zivilistisches Seminar, Universität Bern

Übersetzung:

Annie Bouix-Dumon

Herstellung und Vertrieb:

Projektleitung „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“, Finanzverwaltung des Kantons Bern,
Münsterplatz 12 3011 Bern
Tel. +41 31 330 15 30
Fax +41 31 330 15 39
E-Mail: nef@fin.be.ch

Verkaufspreis:

Fr. 30.--

  2001 by Finanzdirektion des Kantons Bern. Jede Art der Vervielfältigung sowie der Weiterverbreitung auf elektronischen Datenträgern ist ohne Genehmigung des Kantons Bern verboten. Die auszugsweise Wiedergabe einzelner Textstellen ist unter Quellenangabe erlaubt.

Dieser Leitfaden enthält Tabellen und Abbildungen von Daniel Kettiger und Andreas Lienhard, welche in verschiedenen Buch- und Zeitschriftenpublikationen erschienen sind. Diese dürfen nur unter Angabe der Originalquelle weiterverwendet werden.

Ce rapport existe également en français.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ziel und Zweck des Fachhandbuchs	1
1.2	Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kurz erläutert	1
1.2.1	Die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung	1
1.2.2	Wirkungssteuerung und Leistungssteuerung	2
1.2.3	Das Steuerungsmodell NEF SOLL für den Kanton Bern	3
1.2.4	Bemerkungen zur Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER)	5
1.3	Die Sprache des New Public Managements	6
2	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung	7
2.1	Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und Folgerungen von Wissenschaft und Politik für die Gesetzgebung und das Rechtsetzungsverfahren	7
2.2	Grundsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung im Kanton Bern	8
2.3	Von der Reglementierung zur Wirkungssteuerung	9
2.4	Das Verhältnis der NEF-Steuerungsinstrumente zur Gesetzgebung	10
2.4.1	Grundsätzliches	10
2.4.2	Aufgabenbereiche	11
2.4.3	Wirkungen und Wirkungsindikatoren	11
2.4.4	Die Leistungen (Produkte)	12
2.4.5	Leistungsindikatoren (Ist- und Sollwerte)	13
2.4.6	Leistungsvereinbarung	13
2.4.7	Leistungsauftrag	13
3	Wirkungen vorsehen und prüfen - Gesetzesevaluation und experimentelle Gesetzgebung	15
3.1	Gesetzesevaluation	15
3.1.1	Allgemeines	15
3.1.2	Prospektive Evaluation	16
3.1.3	Begleitende Evaluationen	19
3.1.4	Retrospektive Evaluationen	19
3.2	Experimentelle Gesetzgebung	21
4	Das Instrumentarium der Gesetzgebung wirkungsorientiert einsetzen	23
4.1	Die Instrumente der Gesetzgebung	23
4.2	Die Notwendigkeit einer Regulierung prüfen	24
4.3	Angepasste Regelungsdichte und Regelungstiefe	24
4.4	Delegation	25
4.4.1	Grundsätzliches	25
4.4.2	Legalitätsprinzip und Rechtsetzungsdelegation	25
4.4.3	Delegation von Finanzbefugnissen	27
4.5	Adressatinnen- und adressatengerechte Erlasse	27

5	Wirkungen hervorrufen - Führen und Steuern	29
5.1	Final steuern mit Zielnormen	29
5.2	Techniken zur Vergrößerung des Handlungsspielraums von Behörden	33
5.2.1	Grundsatz	33
5.2.2	Beschränkung des Gesetzgebers auf grundlegende und wichtige Regelungen: Rahmengesetzgebung	33
5.2.3	Einräumen des Entscheidungsspielraums durch Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe	34
5.2.4	Schaffen von Handlungsspielraum durch Einräumen eines Entscheidungsermessens	34
5.2.5	Schaffen von Handlungsspielraum durch Einräumen eines Auswahlermessens	35
5.2.6	Verzicht auf Konkretisierung der Regelung	35
5.2.7	Ermächtigung des Ordnungsgebers zu Abweichungen vom Gesetz	35
5.2.8	Subsidiäre gesetzliche Massnahmen	36
5.2.9	Direktionsverordnungen	36
5.3	Möglichkeiten der Ordnung von Aufgaben nach Prioritäten	37
5.4	Verknüpfung von Finanzen und Leistungen	38
5.5	Möglichkeiten der Verankerung des Controllings	39
5.6	Übertragung von Aufgaben an Dritte	39
5.6.1	Begriffe	39
5.6.2	Anforderungen der Kantonsverfassung an die Aufgabenübertragung	40
5.6.3	Wirkungsorientierung und Aufgabenübertragung an Dritte	41
5.6.3.1	Allgemeines	41
5.6.3.2	Wirkungsorientierung und Aufsicht	41
5.6.3.3	Sicherstellung der wirkungsorientierten Führung bei der Übertragung von Aufgaben an Anstalten und andere öffentlichrechtliche Institutionen	42
5.6.3.3.1	Grundsätze	42
5.6.3.3.2	Besonderheiten möglicher Rechtsformen	43
5.6.3.4	Sicherstellung der wirkungsorientierten Führung bei der Übertragung von aufgaben an privatrechtliche Institutionen des Kantons	44
5.6.3.5	Sicherstellung der wirkungsorientierten Führung bei der Übertragung von Aufgaben an private Dritte	44
5.7	Selbstregulierung	45
6.	Checkliste für die wirkungsorientierte Rechtsetzung	47
	Anhänge	
I	Besonders betroffene Bereiche oder gesellschaftliche Gruppen	51
II	Massgeschneiderte begleitende Gesetzesevaluation	53
III	Glossar (NPM-Terminologie)	57

1 Einleitung

1.1 Ziel und Zweck des Fachhandbuchs

Das neue Steuerungsmodell NEF SOLL geht davon aus, dass der Grosse Rat die Staatstätigkeit auf strategischer Ebene im Wesentlichen durch das Gesetz steuert. Gesetze, Dekrete und Verordnungen behalten dabei grundsätzlich ihre staatsrechtliche Bedeutung und ihre Form. Wenn das Gesetz künftig vermehrt und gezielter als Instrument der Wirkungssteuerung eingesetzt werden soll, so gewinnen verschiedene Aspekte der wirkungsorientierten Gesetzgebung an Bedeutung. Es ist nicht vorgesehen, die besondere Gesetzgebung im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Steuerungsmodells in einem Guss anzupassen. Vielmehr sollen künftig die bernischen Erlasse im Rahmen ohnehin anfallender Total- oder Teilrevisionen wirkungsorientiert ausgestaltet werden.

Dieses Fachhandbuch soll den Praktikerinnen und Praktikern in der bernischen Kantonsverwaltung in der Einführungsphase von NEF 2000 Hilfen bieten, wenn es darum geht, Gesetzes-, Dekrets- und Verordnungsentwürfe gezielt auf die wirkungsorientierte Verwaltungsführung auszurichten. Es enthält als eine Art Nachschlagewerk Informationen, die derzeit in der Fachliteratur teilweise noch nicht zugänglich sind. Der *Einstieg* erfolgt am leichtesten über die Checkliste, Ziffer 6. Das Fachhandbuch soll zu einem späteren Zeitpunkt durch das Modul 7 „NPM Rechtsetzung“ der Rechtsetzungsrichtlinien des Kantons abgelöst bzw. ergänzt werden. Die verbindlichen Gestaltungsvorgaben der Rechtsetzungstechnischen Richtlinien (RTR) sind unabhängig von der Wirkungsorientierung der Rechtsetzung einzuhalten.

1.2 Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kurz erläutert

1.2.1 Die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Die Verwaltungsreform im Sinne des New Public Managements – wie sie das Projekt „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“ im Kanton Bern darstellt – hat zum Ziel, die staatliche Verwaltungsführung zu verbessern. Dies soll u.a. durch den Einbezug unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Elemente geschehen. Angestrebt werden vor allem mehr Bürgerinnen- und Bürgernähe, eine Entbürokratisierung und Dezentralisierung, vermehrt zielorientiertes Handeln sowie eine wirksamere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung.

Das Projekt NEF 2000 verfolgt folgende Ziele¹:

Führungsorientierung:

Die strategische Führung soll auf der politischen Ebene gestärkt und die Art und Weise der Leistungserbringung möglichst an die Verwaltung delegiert werden. Der Verwaltung sollen vermehrt die Verantwortung und Kompetenzen für die Umsetzung der politischen Vorgaben übertragen werden.

Leistungsorientierung:

Die Leistungen des Staates sollen bürgerinnen- und bürgernäher erbracht werden. Dadurch soll den politischen und gesellschaftlichen Bedürfnissen und Anliegen der Bevölkerung noch besser entsprochen werden.

¹ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17.5.2000, S. 3 f.

Wirkungsorientierung:

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

Kostenorientierung:

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

Unter dem Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bzw. des New Public Managements kann heute ein Ansatz von Verwaltungsreformen zusammengefasst werden, der sich durch folgende Merkmale auszeichnet:

- Kundschafts- bzw. Bürgerinnen- und Bürgernähe.
- Kostensenkung und Leistungsdruck (Effizienzsteigerung).
- Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten (Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung).
- Wirkungs- (Output-) statt Inputsteuerung.
- Trennung der strategischen von der operativen Entscheidungskompetenzen (Trennung von Politik und Betrieb, soweit möglich).
- Schaffen von konzernähnlichen Verwaltungsstrukturen verbunden mit Dezentralisierung.
- Kongruenz von Ressourcen- und Fachverantwortung.
- Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Leistungen.
- Wettbewerb der „internen Märkte“ (Benchmarking, interkommunaler Leistungsvergleich) sowie Auswärtsvergabe und Übertragung von Aufgaben an Dritte.

1.2.2 Wirkungssteuerung und Leistungssteuerung

Zum besseren Verständnis des neuen bernischen Steuerungsmodells ist es erforderlich, zwischen der Leistungsebene und der Wirkungsebene zu unterscheiden:

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

Leistung	Wirkung
<ul style="list-style-type: none"> • Operativ • Details/Ausführung • Betrieb • Unmittelbares Ergebnis (Output) • Produkt/Produktgruppe 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisch • Grundsätzlich/wichtig • Politik • Auswirkungen des staatlichen Handelns (Outcome) • Produktgruppe/Staatsaufgabe

Die geforderte Trennung von Politik und Betrieb und die damit verbundene neue Zuordnung der Zuständigkeiten zu Parlament, Regierung und Verwaltung legt an sich auch eine Trennung von Wirkungssteuerung und Leistungssteuerung nahe. Dies lässt sich allerdings nicht immer umsetzen, da auch Gegenstände des operativen Bereichs politisch wichtig (bzw. „umstritten“) sein können.

Die Ziele bzw. die gewünschten Auswirkungen des staatlichen Handelns sind in der Regel wichtig und von grundlegender Bedeutung. Sie müssen deshalb im politischen Prozess ausgehandelt und in einem Gesetz festgelegt werden. Die Wirkungssteuerung soll deshalb grundsätzlich durch Gesetz erfolgen.

1.2.3 Das Steuerungsmodell NEF SOLL für den Kanton Bern

Im Rahmen des Projektes NEF 2000 wurde ein spezifisches neues Steuerungsmodell für den Kanton Bern ausgearbeitet, das Modell NEF SOLL.² Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat kann im Überblick wie folgt dargestellt werden:

Abbildung 1-1: Grundzüge des Steuerungsmodells NEF SOLL

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.

Dem Grossen Rat stehen im neuen Steuerungsmodell (teilweise unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung) folgende Steuerungs- und Interventionsinstrumente zur Verfügung:

² Eine detaillierte Umschreibung des Steuerungsmodells NEF SOLL findet sich im Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17.5.2000, S. 43 ff.

Steuerungsinstrument	Inhalt und Funktion
<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz 	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegen von Wichtigem und Wesentlichem sowie von Wirkungszielen
<ul style="list-style-type: none"> • Grundsatzbeschluss (fakultative Volksabstimmung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegen von wesentlichen und wichtigen Grundsätzen für die künftige Entwicklung des Staates
<ul style="list-style-type: none"> • Richtlinien der Regierungspolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisnahme von strategischen Oberzielen im Sinne einer Schwerpunktbildung
<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben- und Finanzplan (mehrjährig, rollend) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisnahme vom Saldo der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung je Direktion/Staatskanzlei, Saldo der Produktgruppen sowie der Staatsbeiträge
<ul style="list-style-type: none"> • Voranschlag (einjährig; ersetzt den traditionellen Voranschlag und das Jahresprogramm) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschluss über Saldo der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung je Direktion/Staatskanzlei, Saldo der Produktgruppen sowie über Staatsbeiträge
<ul style="list-style-type: none"> • Geschäftsbericht (ersetzt den Verwaltungsbericht und die Staatsrechnung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisnahme von der Berichterstattung über Saldo der Laufenden Rechnung und Investitionsrechnung je Direktion/Staatskanzlei, Saldo der Produktgruppen sowie über Staatsbeiträge

Interventionsinstrument	Inhalt und Funktion
<ul style="list-style-type: none"> • Auftrag (neu; im Gegensatz zur Motion kann der Grosse Rat den Text des Auftrags verändern und ein eingereichter Auftrag kann nicht zurückgezogen werden) 	<ul style="list-style-type: none"> • Auftrag als Weisung (im Bereich des Grossen Rates) • Auftrag als Richtlinie (im Bereich des Regierungsrates)
<ul style="list-style-type: none"> • Planungserklärung zum <ul style="list-style-type: none"> • Voranschlag (neu) • Aufgaben- und Finanzplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Erklärung zu Inhalten des Voranschlags bzw. des Aufgaben- und Finanzplans (Leistungsseite)
<ul style="list-style-type: none"> • Motion 	<ul style="list-style-type: none"> • Weisung (im Bereich des Grossen Rates) • Richtlinie (im Bereich des Regierungsrates)
<ul style="list-style-type: none"> • Postulat 	<ul style="list-style-type: none"> • Auftrag zur Abklärung und Berichterstattung
<ul style="list-style-type: none"> • Interpellation 	<ul style="list-style-type: none"> • Begehren um Auskunftserteilung über bestimmte Vorfälle
<ul style="list-style-type: none"> • Parlamentarische Initiative 	<ul style="list-style-type: none"> • Antrag mit ausformulierten Gesetzes- und Dekretsbestimmungen

Die Volksrechte werden vom neuen Steuerungsmodell nicht berührt.

Das wirkungsorientierte Steuerungsmodell NEF SOLL geht davon aus, dass der Grosse Rat die Staatstätigkeit auf der strategischen 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 wird deshalb voraussichtlich

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.

Auf Gesetzesstufe ist das Steuerungsmodell NEF SOLL in der Gesetzgebung über Finanzen und Leistungen (FLG)³, im Grossratsgesetz⁴ und im Organisationsgesetz⁵ verankert. Die entsprechenden Bestimmungen sind bei Änderungen sowie bei Totalrevisionen von Gesetzen zu beachten.

1.2.4 Bemerkungen zur Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER)

Anders als unter dem Finanzhaushaltgesetz⁶ umfasst die Haushaltsführung im Steuerungsmodell NEF SOLL nicht mehr bloss das Führen einer Finanzbuchhaltung, sondern die Finanzbuchhaltung, die Betriebsbuchhaltung, die Leistungsrechnung, die Hilfsrechnungen sowie die Vermögensverwaltung und Ertragsbewirtschaftung.

- Die *Finanzbuchhaltung* wird weiterhin nach den Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) geführt.
- Die *Betriebsbuchhaltung* (betriebliches Rechnungswesen) lehnt sich eng an die anerkannten Grundsätze des betrieblichen Rechnungswesens in der Privatwirtschaft an.
- Die *Leistungsrechnung* enthält nach der Konzeption von NEF 2000 drei Elemente: die Leistungen (=Produkte), die Leistungserfassung und -zurechnung und die Leistungsverrechnung. Die *Produkte* entsprechen einer bestimmten nach aussen erbrachten oder als Querschnittsleistung definierten Leistung des Kantons. Sie sind gleichzeitig Kostenträger. Wesentliche Merkmale eines Produktes sind seine verbale Umschreibung, die Leistungsziele, die Indikatoren als Messgrösse zur Erfassung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben sowie die Kosten und Erlöse. Das Steuerungsmodell NEF SOLL baut wesentlich auf dem System der Produkte auf, indem sämtliche staatlichen Leistungen flächendeckend durch Produkte erfasst werden. Mehrere Produkte eines Aufgabenbereichs werden zu Produktgruppen zusammengefasst.

Die Betriebsbuchhaltung und die Leistungsrechnung zusammen ergeben die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER), auf welcher das gesamte Steuerungsinstrumentarium des Steuerungsmodells NEF SOLL (Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Geschäftsbericht, Leistungsvereinbarungen, Controlling) aufbaut. Detailinformationen finden sich im Fachhandbuch KLER der Finanzverwaltung⁷.

Weitgehend unverändert bleiben im Steuerungsmodell NEF SOLL die Vorschriften über die Ausgabenbefugnisse sowie über die Spezialfinanzierungen.

Bei Erlassen, die Bestimmungen über die Finanzierung oder über Finanzströme enthalten, empfiehlt es sich, vorgängig die finanzrechtliche Situation vertieft abzuklären.

³ Vgl. Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 19. September 2001.

⁴ Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG); BSG 151.21.

⁵ Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation von Regierungsrat und Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG); BSG 152.01.

⁶ Gesetz vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt (FHG); BSG 620.0; wird durch das FLG abgelöst.

⁷ Finanzdirektion des Kantons Bern: Fachhandbuch KLER, Bern 2001; im Intranet abrufbar unter <http://www.in.fv.fin.be.ch/nef/-%20C%Kler/kler_haupt.htm>.

1.3 Die Sprache des New Public Managements

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung - oder sehr anschaulich das „New Public Management“ - hat zu einem Wandel in der Verwaltungssprache geführt. Zahlreiche Begriffe der neuen Management-Sprache für die öffentliche Verwaltung wurden dem englischen Vokabular der Betriebswirtschaftslehre entlehnt und eingedeutscht. Vielen bereits existierenden Fachwörtern weist man zudem einen neuen oder erweiterten Begriffsinhalt zu. Echte Wortneuschöpfungen (Neologismen) sind verhältnismässig selten.

Im Anhang III zu diesem Leitfaden findet sich ein Glossar mit den wichtigsten Begriffen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung⁸. Die Begriffe sind zudem in beiden Amtssprachen in der verwaltungsinternen Terminologiedatenbank des Kantons Bern „LINGUA-PC“ enthalten. LINGUA-PC kann im Intranet unter folgender Adresse abgerufen werden:

<<http://www.in.sta.be.ch/termino/lpcw3/>>.

⁸ Vgl. auch Pulitano, Donatella (Hrsg.): New Public Management: Terminologie - terminologie - terminologia; Bern/Stuttgart/Wien 2000.

2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung

2.1 Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und Folgerungen von Wissenschaft und Politik für die Gesetzgebung und das Rechtsetzungsverfahren

Die Umsetzung der Ziele der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bzw. des Steuerungsmodells NEF SOLL, wie sie vorstehend dargestellt wurden (vgl. Ziff. 1.2.1 bis 1.2.4) stellen besondere Anforderungen an die Gesetzgebung bzw. an das Rechtsetzungsverfahren⁹. Die in Politik und Wissenschaft auf theoretischer Ebene geäußerten Kernanliegen können wie folgt zusammengefasst werden:

Finale Ausrichtung der Gesetzgebung:

Gefordert wird eine vermehrte finale Ausrichtung der Gesetzgebung an Stelle einer konditionalen Programmierung. Rechtsfolgen werden in diesen Fällen nicht mehr unmittelbar an tatbeständliche Voraussetzungen gebunden; an deren Stelle tritt eine Zielvorgabe, verbunden mit Rahmenbedingungen oder mit einer Auswahl möglicher Massnahmen. Gleichzeitig werden eine klare Zielsetzung durch den Gesetzgeber sowie eine systematische und objektive Überprüfung der Zielvorgaben bzw. Programmwirkungen gefordert.

Koppelung von Aufgaben und Ressourcen:

Ausgehend von der Koppelung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung wird auch eine Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen in Gesetzen, Dekreten und Verordnungen gefordert.

Gesetzesevaluation:

Als Konsequenz der Wirkungsorientierung von Staats- und Verwaltungsführung sollen die Wirkungen von Gesetzen bereits vor deren Erlass abgeschätzt und nachträglich überprüft werden. Der Charakter des Gesetzes als Instrument zur Staatssteuerung wird dadurch verstärkt (vgl. nachfolgend Ziffer 2.3).

Experimentelle Gesetzgebung:

Es wird vorgeschlagen, vermehrt mit experimenteller Gesetzgebung beruhend auf Experimentierklauseln zu arbeiten, dies nicht nur im Rahmen von Reformprojekten, sondern auch sonst vermehrt zur Erprobung neuer Regelungen.

Verbesserung des Rechtsetzungsverfahrens:

Gefordert wird einerseits ein rascheres Rechtsetzungsverfahren und andererseits ein besserer Einbezug aller Beteiligten (Betroffene, Interessenverbände, Parlament).

Bessere Gesetzgebungsqualität:

Gefordert wird eine höhere Qualität der Rechtsnormen: Die Gesetzgebung soll inhaltlich widerspruchsfrei, hinsichtlich ihrer möglichen Wirkungen und Nebenwirkungen besser geprüft und namentlich auch bürgerinnen- und bürgerfreundlicher sein. Notwendig sind auch Qualitätssicherungsmassnahmen im Rechtsetzungsverfahren.

Die Umsetzung der Ideen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erfordert zudem – insbesondere im Bereich des Organisationsrechts und der Ressourcensteuerung (Finanz-

⁹ Ausführlich dazu Kettiger, Daniel: Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 14 ff.

haushaltsrecht, Personal) – eine aufgabengerechte Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Regierung und an die Verwaltung.

Die Umsetzung dieser Forderungen soll vor dem Hintergrund des bernischen und schweizerischen Staatsrechts und unter Beachtung des formellen Rahmens der bernischen Rechtsetzung (vgl. Rechtsetzungstechnische Richtlinien; RTR) erfolgen.

2.2 Grundsätze für eine wirkungsorientierte Gesetzgebung im Kanton Bern

Im Steuerungsmodell NEF SOLL erfolgt die Wirkungssteuerung weitgehend durch Gesetz. Deshalb sollen die bernischen Erlasse vermehrt auf die Wirkungen des staatlichen Handelns ausgerichtet sein. Die wirkungsorientierte Gesetzgebung im Kanton Bern orientiert sich an folgenden Grundsätzen:

- a) *Wirkungen steuern*: Die Gesetzgebung ist als Steuerungsinstrument zu betrachten: Sie ist nicht ein linearer Prozess, sondern ein Regelkreis, der dem Parlament, der Regierung und der Verwaltung zur mittelfristigen Steuerung des staatlichen Handelns und dessen Auswirkungen dient.
- b) *Erlasse wirkungsorientiert denken*: Gesetze, Dekrete und Verordnungen sind bei ihrer Konzeption wirkungsorientiert zu denken. Dies geschieht dadurch, dass sich die am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Behörden (Verwaltung, Regierung, Parlament) inhaltlich mit Fragen der Wirkung von Erlassen bewusst auseinandersetzen.
- c) *Wirkungen vorsehen und prüfen*: Die Wirkungen von Erlassen sind in verschiedenen Phasen des Rechtsetzungsverfahrens zu prüfen, nämlich
 - vor oder bei der Konzeption von Erlassen, welche möglichen Auswirkungen verschiedene Regelungsvarianten haben könnten (prospektive Gesetzesevaluation);
 - beim Vorliegen des Erlassentwurfs, welche Auswirkungen der konkrete Erlassentwurf voraussichtlich haben wird (begleitende Gesetzesevaluation);
 - einige Jahre nach Inkrafttreten, welche erwünschten und unerwünschten Wirkungen tatsächlich eingetreten sind (retrospektive Gesetzesevaluation).
- d) *Wirkungen gezielt hervorrufen*: Die Instrumente der Gesetzgebung (Befehle, Anreize, Leistungen, Ausgleichsregelungen, Verfahren, Appelle, Partnerschaften und finale Normen) sind gezielt zu nutzen und auf die erwünschten Wirkungen auszurichten. Weiter können auch Leistungsaufträge auf gesetzlicher Grundlage eingesetzt werden.
- e) *Final steuern*: Es soll vermehrt durch Zielnormen gesteuert werden, d.h. festgelegt werden, was die Verwaltung mit ihrem Handeln (z.B. Bewilligungen) erreichen soll. Damit soll insbesondere Handlungsfreiheit für nachgeordnete Behörden geschaffen werden.
- f) *Differenziert regulieren*: Differenzierte Regulierung heisst,
 - immer die Notwendigkeit einer Regulierung prüfen,
 - eine angepasste Regelungsdichte und Regelungstiefe wählen,
 - die Delegationsmöglichkeiten nutzen,
 - Erlasse adressatinnen- und adressatengerecht gestalten und formulieren.

Diese Grundsätze sollen die Rechtsetzungsarbeiten in einem Gemeinwesen mit einem wirkungsorientierten Staatssteuerungssystem (NPM-Steuerungssystem), wie es der Kanton Bern darstellt, leiten.

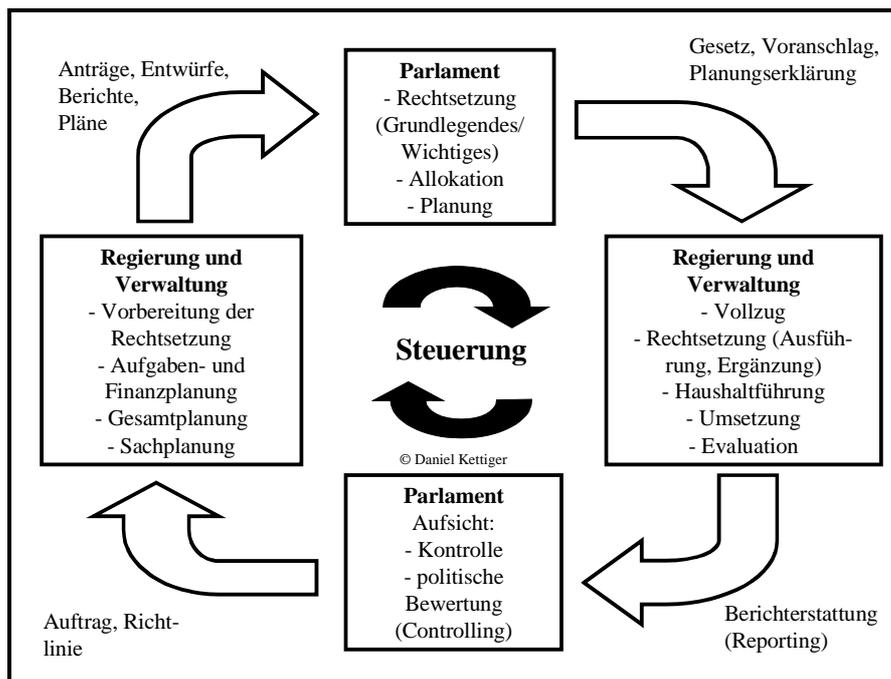
2.3 Von der Reglementierung zur Wirkungssteuerung

Ursprünglich diente die Gesetzgebung zur eher statischen Regulierung; im Zentrum stand die Schaffung von Rechtssicherheit durch staatliche Normen. Mit dem Wandel des Staatsverständnisses (Gewährleistungsstaat) in den letzten Jahrzehnten hat sich die Gesetzgebung zunehmend zu einem Instrument der Staatsteuerung, der Politikgestaltung sowie der Gewährung von Vertrauen entwickelt. Diese Steuerungsfunktionen bleiben in wirkungsorientierten Steuerungsmodellen erhalten und gewinnen zusätzlich dadurch an Bedeutung, dass die Gesetzgebung als Instrument der Wirkungssteuerung dienen soll. Für den Kanton Bern hat der Regierungsrat dies wie folgt festgehalten:

„Das weiterentwickelte Steuerungsmodell NEF SOLL geht davon aus, dass der Grosse Rat auf strategischer Ebene im Wesentlichen durch das Gesetz steuert. Dies soll insbesondere durch die Festlegung von mittel- und langfristigen Zielen im Gesetz erfolgen.“¹⁰

Die Steuerung durch Recht (Aufgaben- und Wirkungssteuerung) gehört damit neben der Steuerung durch Allokation (Zuweisung von Mitteln für Aufgaben), der Aufsicht bzw. Kontrolle (parlamentarische Oberaufsicht) und der Planung (Mitwirkung des Grossen Rates an der politischen Gesamtplanung und Sachplanung) zu den Steuerungsfunktionen des Grossen Rates und bildet einen eigenen Regelkreis:

Abbildung 2-1: Regelkreise der parlamentarischen Steuerung



Damit auch im Bereich der Gesetzgebung ein Regelkreis entsteht, müssen Regierung und Verwaltung nicht nur für die Ausführungsbestimmungen und für die Umsetzung eines Gesetzes besorgt sein, sondern sie müssen den Erfolg der Umsetzungen bzw. die Wirkungen des Gesetzes überprüfen und dem Parlament darüber Bericht erstatten (vgl. dazu Teil 3). In der neueren Lehre wird deshalb auch von Gesetzescontrolling¹¹ gesprochen. Wirkungen des staatlichen Handelns sind auf Mittel- und Langfristigkeit ausgelegt; sie lassen sich auch nur

¹⁰ Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 55.

¹¹ Böhret, Carl: Gesetzescontrolling - ein gewichtiges Element der Gesetzesfolgenabschätzung; in: Budäus, Dietrich: Neues öffentliches Rechnungswesen; Festschrift Klaus Lüder; Wiesbaden 2000, S. 551 ff; Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling; Bern/Stuttgart/Wien 2000.

mittelfristig messen. Der Zyklus der Wirkungssteuerung durch Gesetzgebung beträgt deshalb je nach Art der zu regelnden Materie zwischen fünf und zehn Jahren.

Damit die Wirkungen der Gesetzgebung überhaupt überprüft werden können, müssen die mit einem Erlass angestrebten Wirkungen ersichtlich sein. Diesbezüglich trägt die Verwaltung im Rahmen des Vorverfahrens zur Rechtsetzung eine entscheidende Verantwortung. Das Rechtsetzungsverfahren - insbesondere die Tätigkeiten der Verwaltung im Vorverfahren der Rechtsetzung - soll vermehrt auf die Wirkungsorientierung ausgerichtet werden.

- Erlasse sollen wirkungsorientiert gedacht, die Rechtsetzungsarbeiten damit auf die Wirkungsorientierung ausgerichtet werden.
- Die Überlegungen und Abklärungen hinsichtlich gewollter und nicht gewollter Wirkungen der Gesetzgebung sollen transparent gemacht werden, sei es durch entsprechende Erläuterungen im Vortrag, sei es durch Wirkungsziele im Erlass selbst (vgl. Ziff. 5.1).
- Bereits im Vorverfahren der Rechtsetzung ist sicherzustellen, dass der Erlass später hinsichtlich seiner Wirkungen evaluierbar ist.

Dabei ist zu beachten, dass die Gesetzgebung je nach der zu regelnden Materie der Wirkungsorientierung in unterschiedlichem Masse zugänglich ist und dass es Bereiche des staatlichen Handelns gibt, die auch im Steuerungsmodell NEF SOLL sehr stark durch das Gesetzmässigkeitsprinzip geprägt sind (insbesondere im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols, z.B. bei der Polizei und in der Justiz). In diesen Bereichen muss von der Funktion der Gesetzgebung her die Rechtmässigkeit des staatlichen Handelns und die Rechtssicherheit grundsätzlich stärker gewichtet werden als die Wirkungsorientierung und die Effizienz des staatlichen Handelns.

2.4 Das Verhältnis der anderen NEF-Steuerungsinstrumente zur Gesetzgebung

2.4.1 Grundsätzliches

Die wirkungsorientierte Gesetzgebung steht in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den übrigen Steuerungsinstrumenten und Elementen des Steuerungsmodells NEF SOLL.¹² Nachfolgend soll das Verhältnis zwischen den Elementen des Steuerungsmodells NEF SOLL und dem gesetzgeberischen Handeln beleuchtet werden. Dabei ist grundsätzlich zu beachten, dass die Vorgaben der Gesetzgebung im Aufgaben- und Finanzplan sowie im Voranschlag konkretisiert werden, namentlich was die Wirkungs- und Leistungsziele betrifft.

Die Umschreibung von wirkungsorientierten Vorgaben erfolgt grundsätzlich in der Form finaler Rechtsetzung. Dieser Modus, der bisher vor allem für die Formulierung von Zielnormen verwendet wurde, stellt ein zentrales Element einer NEF-konformen Gesetzgebung dar. Um eine optimale Verbindlichkeit dieser finalen, intern und extern vernetzten Normen zu erzielen, sind alle relevanten Dimensionen (sachlich, zeitlich, sozial) angemessen zu berücksichtigen. Allgemein gilt: je strategischer die Ebene, umso grundsätzlicher die Normierung. Mit zunehmender Generalisierung wird indessen die Formulierung der Normen nicht einfacher. Im Gegenteil, die für eine Steuerung hinreichende Verbindlichkeit finaler Grundsatznormen wird nur erreicht, wenn in der sprachlichen Form der Norm das strategische Ziel des Gesetzgebers in allen Dimensionen angemessen zum Ausdruck kommt. Parallel dazu müssen die wirkungs- und leistungsorientierten Vorgaben stufengerecht mit den Ressourcen, die für ihre Verwirklichung notwendig sind, verkoppelt werden.

¹² Vgl. dazu Ziffer 1.2.3.

2.4.2 Aufgabenbereiche

Der Aufgabenbereich umschreibt und konkretisiert die Aufgabe des Kantons im Anschluss an das übergeordnete Recht (Völkerrecht, Bundesverfassung, Kantonsverfassung) oder, weil die Verfassung des Kantons Bern keinen Verfassungsvorbehalt kennt, anschliessend an politische Entscheide (Initiativen, Grundsatzbeschlüsse, parlamentarische Vorstösse, Planungen, Regierungsratsbeschlüsse etc.). Der Aufgabenbereich ist im finalen Modus so zu umschreiben, dass er in einem Grundsatz das strategische Ziel der öffentlichen Aufgabe festlegt.

2.4.3 Wirkungen und Wirkungsindikatoren

Die *Wirkungsbereiche* differenzieren und konkretisieren im Anschluss an den Aufgabenbereich diejenigen Bereiche, in denen der Staat mit der öffentlichen Aufgabe auf der Ebene von Gesellschaft und Individuum bestimmte Wirkungen erzielen will.

Die *Wirkungsziele* differenzieren und konkretisieren im Anschluss an den Aufgabenbereich und die Wirkungsbereiche diejenigen Wirkungen, welche der Staat mit der öffentlichen Aufgabe in bestimmten Bereichen von Gesellschaft und Individuum erzielen will.

Ob die Wirkungen gesetzgeberisch in Wirkungsbereiche und Wirkungsziele ausdifferenzieren sind, hängt vom Sachbereich ab, der zu regeln ist.¹³ Zu vermuten ist, dass eine solche Ausdifferenzierung in Aufgabenbereichen, für welche der Kanton die Hauptverantwortung trägt, die im übergeordneten Recht nicht oder kaum normiert sind und die vor allem durch konkrete Leistungen oder Gewährleistungen des Staates erfüllt werden (z.B. Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe, Strassenbau), notwendiger ist als in denjenigen Bereichen, die weitgehend vornormiert sind oder in denen die Aufgabe vor allem durch direkte Verhaltensnormen (z.B. Konditionalnormen) erfüllt wird (z.B. Strafrecht, Strassenverkehrsrecht, Polizeirecht).

Durch das Normieren der Wirkungen (Wirkungsbereiche, Wirkungsziele) steuert der Gesetzgeber den Aufgabenbereich grundsätzlich und langfristig. Die Wirkungen sind deshalb einerseits so zu formulieren, dass sie die nachfolgenden Steuerungsebenen (Gesetzgebung: Dekret und Verordnung; Allokationsprozess: Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag mit Produktgruppenbudgets) während mehrerer Jahre auf hinreichend bestimmte Ziele und Bedingungen verbindlich festlegen. Andererseits können sie ihre langfristige Steuerungsfunktion nur erfüllen, wenn ihr Aussagegehalt nicht auf kurzfristige Problemlösungen ausgerichtet ist. Das Formulieren von Wirkungen muss somit zwei gegensätzlichen Anforderungen genügen. Eine optimale Verbindlichkeit wird dann erzielt, wenn das Normprogramm der Wirkungen das Wichtige und Grundlegende des Aufgabenbereichs in einer Differenzierung und sprachlichen Bestimmtheit zum Ausdruck bringt, welche in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht dieser Normstufe angemessen ist.

Bereits auf der Ebene der Wirkungen ist zu prüfen, ob und wenn ja, inwieweit die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendigen Ressourcen zu planen, zu beschaffen und zu verwalten sein werden. Eine direkte Verknüpfung bereits auf dieser Ebene dürfte indessen weder möglich noch zweckmässig oder notwendig sein.

Zur Prüfung der Frage, ob die Wirkungsziele erreicht worden sind, werden im Aufgaben- und Finanzplan sowie im Voranschlag *Wirkungsindikatoren* eingesetzt. Solche Wirkungsindikatoren sollten in der Regel *nicht* auf Gesetzesstufe festgelegt werden. Zudem erweist es sich in zahlreichen Aufgabenbereichen als schwierig, brauchbare Wirkungsindikatoren zu finden, da es keine messbaren gesellschaftlichen Zustände oder Verhaltensweisen gibt, die kausal und zuverlässig eine Aussage über die Zielerfüllung hinsichtlich der definierten Wirkungsziele

¹³ Vgl. auch Zielnormen, Ziffer 4.2.1.

Auskunft geben. Die Wirkung von Rechtserlassen oder von einzelnen Vorschriften wird deshalb mittelfristig in der Regel durch Evaluationen¹⁴ zu überprüfen sein.

2.4.4 Die Leistungen (Produkte)

Leistungen sind diejenigen Ergebnisse des Handelns des Staates oder der vom Staat beauftragten Dritten, welche direkt in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe Bürgerinnen und Bürgern gegenüber erbracht werden. Leistungen sind zu detailliert, um als solche auf der Stufe des Gesetzes normiert zu werden. Im Modell NEF SOLL werden die Leistungen auf der operativen Ebene in *Produkte* verwandelt und auf der operativ-strategischen Ebene zu Produktgruppen zusammengefasst. Als solche finden sie Anschluss an die Wirkungsebene. Im Gesetzgebungsprozess ist zu fragen, welche Leistungen und/oder Gewährleistungen erbracht werden müssen, damit die Wirkungen die grösste Chance ihrer effektiven und effizienten Verwirklichung erhalten. Zur Sicherung dieser Chance werden im Modell NEF SOLL einerseits die Leistungen, Produkte und Produktgruppen mit je spezifischen Standards und Indikatoren verknüpft und andererseits in Leistungsvereinbarungen staatlichen Organisationseinheiten oder staatlich beauftragten, privaten Personen Leistungsaufträge erteilt. Von diesen differenzierten Strukturen sind nur diejenigen auf der Stufe des Gesetzes zu normieren, die als grundlegend und wichtig im Sinne von Artikel 69 Absatz 4 KV und/oder strategisch im Sinne von NEF SOLL beurteilt werden müssen.

In der Regel werden *auf Gesetzesstufe mithin weder die Produktgruppen noch die Produkte umschrieben* werden. Eine Ausnahme bildet beispielsweise das Kantonale Finanzkontrollgesetz¹⁵ in welchem faktisch die drei Produktgruppen der Finanzkontrolle umschrieben werden:

Kernaufgaben

Art. 15¹ *Die Kernaufgaben der Finanzkontrolle sind die*

- a Prüfung der Staatsrechnung,*
- b Prüfung der Haushaltsführung der Organisationseinheiten (Dienststellenrevision),*
- c Prüfung von Planungs- und Bauleistungen im Zusammenhang mit der kantonalen Bautätigkeit (Baurevision),*
- d Sicherstellung der Revisionstauglichkeit von Informatikprojekten,*
- e Prüfung der Jahresrechnung kantonalen Anstalten,*
- f Prüfungen im Auftrag des Bundes,*
- g laufende Information und fachtechnische Beratung des Regierungsrates und der Finanzkommission.*

² *Die Finanzkontrolle kann Aufträge für Sonderprüfungen (Art. 16) und für Beratungen (Art. 17) ablehnen, wenn diese die Erfüllung der Kernaufgaben gefährden.*

Sonderprüfungen

Art. 16 *Die Finanzkontrolle nimmt folgende Sonderprüfungen vor:*

- a Prüfung der Verwendung von Staatsbeiträgen,*
- b Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht,*
- c Sonderprüfungen auf Anordnung der Finanzkommission oder des Regierungsrates,*
- d Sonderprüfungen auf Antrag einer Direktion, der Staatskanzlei oder der obersten Gerichtsbehörden.*

Beratung

Art. 17¹ *Die Finanzkommission und der Regierungsrat können sich in Fachfragen von der Finanzkontrolle beraten lassen.*

² *Die obersten Gerichtsbehörden, die Direktionen und die Staatskanzlei können sich beraten lassen, soweit diese Beratung in der Leistungsvereinbarung vorgesehen ist.*

¹⁴ Vgl. Ziffer 3.

¹⁵ Gesetz vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle (KFKG); BSG 622.1.

2.4.5 Leistungsindikatoren (Ist- und Sollwerte)

Der Leistungsindikator ist der qualitative oder quantitative Indikator für die geforderten Eigenschaften eines Produkts. Dieser kann einen Ist- oder einen Sollwert (etwa auch Leistungsstandard genannt) darstellen. Als Element der Stufe Produkt sollen weder der Leistungsindikator noch der Sollwert auf der strategischen Ebene des Gesetzes normiert werden. Von diesem Grundsatz sind allerdings folgende, nicht abschliessende Ausnahmen denkbar:

- Das übergeordnete Recht verlangt eine Normierung auf Gesetzesstufe. Insbesondere kann ein Sollwert in einem bestimmten Aufgabenbereich wegen der Wirkungen derart wichtig und grundlegend im Sinne von Artikel 69 Absatz 4 KV sein, dass er im Gesetz selbst zu verankern ist (z.B. zulässige Haftdauer ohne richterlichen Entscheid).
- Ein vor allem qualitativer Sollwert kann derart allgemein sein, dass er für eine ganze Produktgruppe gilt. In diesem Fall darf in Erwägung gezogen werden, ihn auf der Stufe des Gesetzes zu normieren.

In jedem Fall sind solche Ausnahmen sorgfältig zu prüfen und unterliegen einer besonderen Begründungspflicht. Die Formulierung solcher Indikatoren und Sollwerte hat sich, obwohl diese Sollwerte systematisch der Produkteebene zugehören, am Abstraktionsniveau des Gesetzes zu orientieren und nicht am Konkretisierungsgehalt jener Ebene. Gesetzliche Leistungsstandards können im Aufgaben- und Finanzplan, im Voranschlag und in Verordnungen weiter konkretisiert und müssen in den Leistungsvereinbarungen festgelegt werden.

2.4.6 Leistungsvereinbarung

Mit der *Leistungsvereinbarung* legen die Direktionen gegenüber den Ämtern die Indikatoren der einzelnen Produkte fest. Bereits dies zeigt, dass Leistungsvereinbarungen grundsätzlich nicht im Gesetz normiert werden sollten. Die Leistungsvereinbarung als Ganzes oder einzelne ihrer Elemente sind indessen dann insoweit im Gesetz zu regeln, als dies das übergeordnete Recht (insbesondere Art. 69 Abs. 4, Art. 95 KV) verlangt. Dabei gilt das bezüglich der Formulierung von Sollwerten Gesagte analog auch hier.

2.4.7 Leistungsauftrag mit Dritten

Mit dem *Leistungsauftrag* (in der neueren Praxis wird gelegentlich auch von *Leistungsverträgen* gesprochen¹⁶) werden die Leistungen von beauftragten Dritten gesteuert. Leistungsaufträge bedürfen in den meisten Fällen einer Verankerung im Gesetz, namentlich immer dann, wenn die Auftragserteilung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgt (vgl. Artikel 49 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege; VRPG¹⁷).¹⁸ Die Entwicklung, in der Gesetzgebung vermehrt den Abschluss von Leistungsaufträgen mit Dritten vorzusehen, wird in gewissen Bereichen die Bedeutung des Vorrangs der Verfügung zurückdrängen (z.B. Spitalversorgung, Altersheime, etc.). Für die Beschaffung von Sachmitteln und für die Erstellung von Dienstleistungen zuhanden der zuständigen Organisationseinheit der kantonalen Verwaltung ist keine formell-gesetzliche Grundlage notwendig.

¹⁶ Vgl. z.B. Artikel 62 des Gesetzes vom 20. Mai 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG).

¹⁷ BSG 155.21.

¹⁸ Vgl. auch Ziffer 5.6.2.

3 Wirkungen vorsehen und prüfen - Gesetzesevaluation und experimentelle Gesetzgebung

3.1 Gesetzesevaluation

3.1.1 Allgemeines

Mittels Evaluationen können die Auswirkungen staatlicher Massnahmen unter Einsatz wissenschaftlicher Methoden erfasst werden. Evaluationen setzen in der Regel auf der Wirkungsebene (und nicht auf der Leistungsebene¹⁹) an: Beurteilt werden insbesondere die Wirkungen, die Zielerreichung/Vollzugskonformität (Effektivität, Wirksamkeit) sowie die Wirtschaftlichkeit (im Sinne der Kosten-Nutzen-Effizienz).

Unterschieden wird zwischen *prospektiven*, *begleitenden* und *retrospektiven* Evaluationen (vgl. Abb. 3-1).

Abbildung 3-1: Arten der Gesetzesevaluation

Bezeichnung	Zeitpunkt	Gegenstand
prospektive Gesetzes-evaluation	<i>ex ante</i> Konzeptphase (Regelabsicht; Auftrag zur Regelung)	Analyse des Handlungs- bzw. Regelungsbedarfs und Prüfung von alternativen Regelungsmodellen
begleitende Gesetzes-evaluation	<i>ex ante</i> Entwurfphase (beim Vorliegen des Verwaltungsentwurfs; ggf. noch in den parlamentarischen Kommissionen)	Prüfung des Entwurfs hinsichtlich Wirkungsoptimalität, Kosten-Nutzen-Relation, Konsistenz, Verständlichkeit, Vollzugstauglichkeit und Bürgerinnen- bzw. Bürgerfreundlichkeit
retrospektive Gesetzes-evaluation	<i>ex post</i> Vollzugsphase (nach dem Inkrafttreten)	Prüfung der Bewährung bzw. Zielerreichung der Rechtsvorschriften mit Folgerungen für Belassung, Aufhebung oder Revision

Auf Grund des tendenziell hohen Zeit- und Kostenaufwandes sollen Evaluationen gezielt eingesetzt werden (z.B. bei Erlassen, die ihrerseits hohe Kosten generieren, oder bei Erlassen mit grossen Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft). Die Intensität von Evaluationen richtet sich entsprechend nach der Bedeutung eines Erlasses. Bei weniger bedeutenden Erlassen können auch Kurzevaluationen oder blosse Checklisten/Prüfungen zur Anwendung gelangen. Je nach Intensität, Zuständigkeit und Funktion können an Stelle von oft aufwändigen Evaluationen im sozialwissenschaftlichen Sinn (Wirkungsprüfung) auch andere, einfachere Formen von Wirkungskontrollen zur Anwendung gelangen.

Diesen Instrumenten der Kontrolle kommt in Anbetracht von Dezentralisierung, Kompetenzdelegationen und offeneren Normen erhöhte Bedeutung zu. Wichtig ist dabei, dass die Ergebnisse von Gesetzesevaluationen und Wirkungskontrollen *im Vortrag zum Erlass* transparent gemacht und verständlich dargestellt werden.

Eine Hauptproblematik bei der Durchführung von Evaluationen besteht in der Kausalkette Ursache(n) – Wirkung(en): Nebst Massnahmen eines Gesetzes besteht in der Regel eine Fülle von anderen Faktoren, welche die angestrebten Wirkungen ebenfalls beeinflussen.

¹⁹ Ergebnisse der Leistungsebene können mittels Leistungsindikatoren und Leistungsstandards in der Regel ohne Evaluationen erfasst werden.

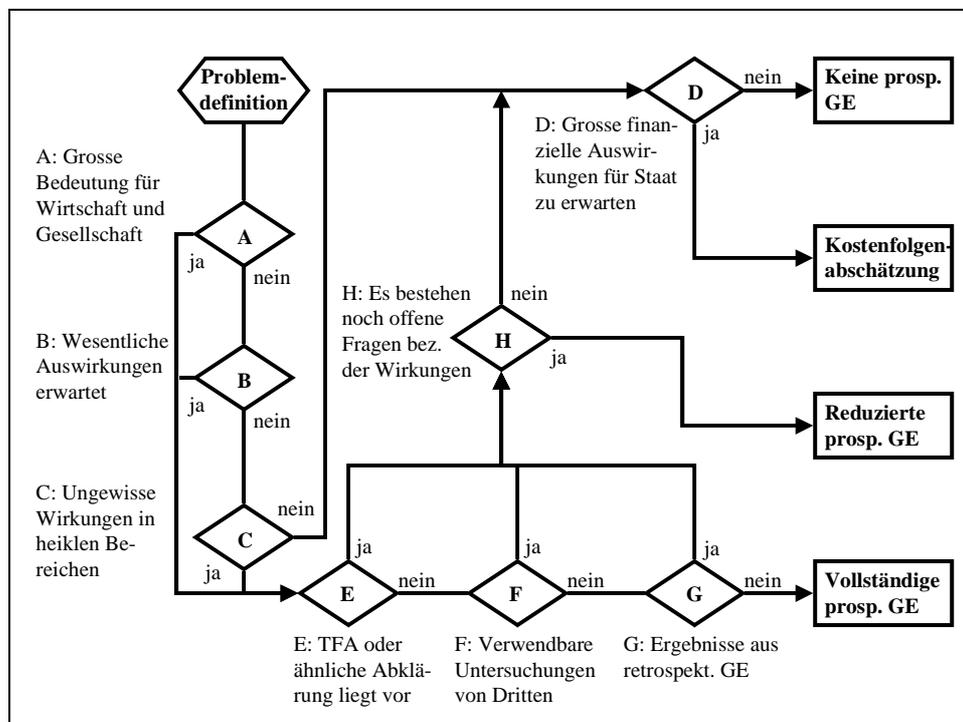
3.1.2 Prospektive Evaluationen

Prospektive Gesetzesevaluationen werden zu Beginn des Vorverfahrens der Rechtsetzung durchgeführt.

Die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung von prospektiven Gesetzesevaluationen ergeben sich hauptsächlich aus Artikel 101 Absatz 3 und 4 KV²⁰, Artikel 65 GRG²¹, Artikel 2 Absatz 4 und Artikel 33 Absatz e FHG²², Artikel 42 OrG²³ sowie – für Bestimmungen über Staatsbeiträge – aus Artikel 5 Absatz 2 und 3 StBG²⁴.

Im Rahmen dieser Vorgaben wird der Entscheid, ob und gegebenenfalls inwieweit im Einzelfall eine prospektive Evaluation durchgeführt werden soll, in der Regel von der zuständigen Direktion (ggf. auch vom Regierungsrat) gefällt. Kriterien, ob eine prospektive Gesetzes-evaluation durchzuführen ist, sind etwa die Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft oder die Frage nach erwünschten und unerwünschten Wirkungen in heiklen Bereichen (vgl. Abb. 3-2).

Abbildung 3-2: Entscheidungshilfe zur Durchführung einer prospektiven Gesetzesevaluation²⁵



GE = Gesetzesevaluation
 TFA = Technikfolgenabschätzung (d.h. eine Prognose möglicher Auswirkungen neuer Technologien oder neuer Anwendungen bekannter Technologien)

In jedem Fall muss vor dem Entscheid über die Durchführung einer prospektiven Gesetzesevaluation eine Abwägung von Kosten und Nutzen vorgenommen werden.

²⁰ BSG 101.1.

²¹ BSG 151.21.

²² BSG 620.0.

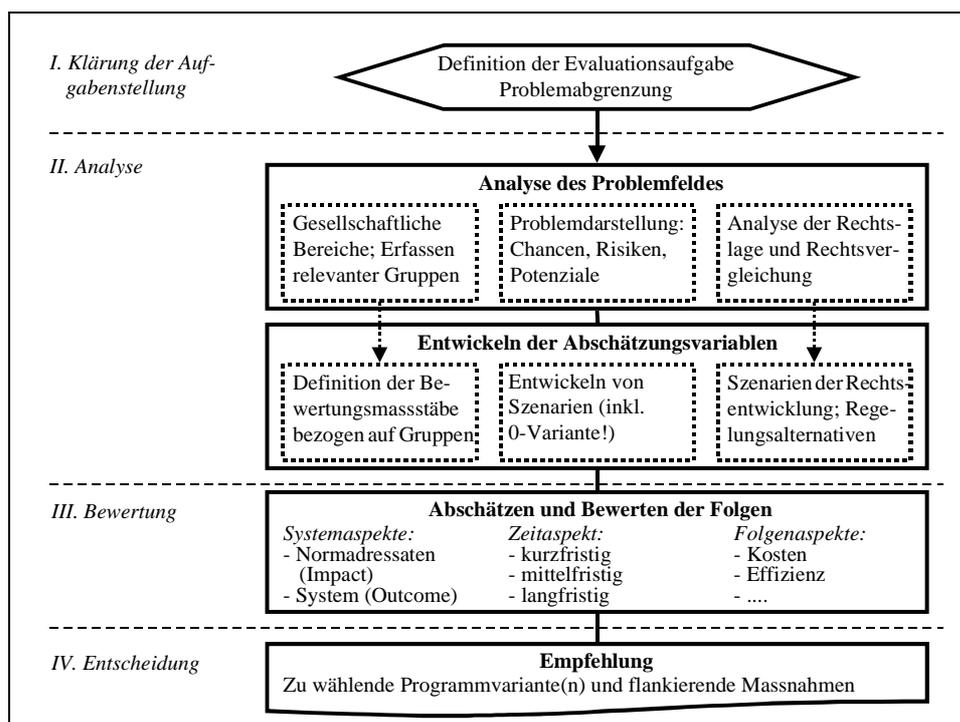
²³ BSG 152.01.

²⁴ Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG); BSG 641.1.

²⁵ Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 30.

Eine prospektive Gesetzesevaluation gliedert sich in verschiedene Phasen: Klärung der Aufgabenstellung, Analyse, Bewertung und Entscheidung (vgl. Abb. 3-3). Umfassende prospektive Gesetzesevaluationen können sehr komplex sein und in wissenschaftliche Studien von erheblichem Ausmass münden. Oft genügt es aber auch, nur ausgewählte Teilaspekte zu evaluieren, insbesondere Fragenkomplexe, in denen Varianten zum Entscheid anstehen, deren Auswirkungen bislang ungeklärt ist (z.B. Patentjagd/Revierjagd; Motorfahrzeugbesteuerung nach Gewicht/Schadstoffausstoss).

Abbildung 3-3: Schematische Darstellung einer prospektiven Gesetzesevaluation²⁶



In der Praxis führt folgendes Vorgehen schrittweise zur gewünschten Auswirkungsprognose²⁷:

Vorgehensschritte	Hilfsmittel
I. Klärung der Aufgabenstellung: <ul style="list-style-type: none"> • Definition der Evaluationsaufgabe • Problemabgrenzung (Klären der Schnittstellen) 	---

²⁶ Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 32.

²⁷ Darstellung in Anlehnung an Lienhard, Andreas, Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen, Institutionalisierung der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung im Kanton Bern – Stand und Optimierungspotential, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 178.

Vorgehensschritte	Hilfsmittel
II. Analyse: <ul style="list-style-type: none"> Analyse des Problemfeldes sowie der gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen 	Grundlagenstudium, Analyse der Rechtslage, Rechtsvergleiche, Statistiken, Monitoring-Daten, Extrapolationen, Prognosen, Perspektiven, Szenarien, Delphi-Befragungen ²⁸
<ul style="list-style-type: none"> Ermitteln und Festlegen von Zielen (von wünschbaren Zuständen) 	politische und rechtliche Vorgaben, Beachtung bisheriger Erfahrungen bei der Zielerreichung, Publiforen ²⁹
<ul style="list-style-type: none"> Entwickeln von Szenarien (Handlungsalternativen) 	Erfindungsgeist, Kreativitätstechniken, Erfahrungen („lesson drawing“), Vergleiche mit anderen Gemeinwesen (z.B. Rechtsvergleiche), Evaluationen und Evaluationsthesen ³⁰
III. Bewertung: <ul style="list-style-type: none"> Bewertung der Szenarien (nach System-, Zeit- und Folgenaspekten) Grobauswahl 	Entscheidungstheorien, Delphi-Befragungen, Expertengespräche
<ul style="list-style-type: none"> Detaillierte Abschätzung der Wirkungen Planung des Vollzugs 	Wirkungsmodell (verbal, graphisch, mathematisch), Simulation, Vorwärts- und Rückwärtsplanung, Auswertung der Erfahrungen mit Pilotprojekten und Versuchsregelungen, Praxistest, Hearings
IV. Entscheidung: <ul style="list-style-type: none"> Festlegen der zu wählenden Programmvariante(n) Empfehlen von flankierenden Massnahmen 	---

Für die richtigen Methoden und Techniken in den einzelnen Phasen empfiehlt sich der Beizug der entsprechenden sozialwissenschaftlichen Litaratur³¹. Entscheidend für das Gelingen einer prospektiven Gesetzesevaluation ist insbesondere das vollständige Erfassen der vom Rechtsetzungsvorhaben betroffenen Bereiche bzw. der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen. Diesbezüglich stellt der Anhang I ein Hilfsmittel zur Verfügung.

Soweit auf eine Evaluation im engeren Sinn verzichtet wird, können im Sinne einer Checkliste zumindest folgende *Kontrollfragen* hilfreich sein:³²

- Ist ein gesetzgeberische Massnahme überhaupt notwendig?
- Wenn ja: Welche Auswirkungen auf das politische Gefüge (insbesondere Gemeinden), die Gesellschaft und die Wirtschaft sind zu erwarten?
- Mit welchen internen und externen Kosten ist zu rechnen?
- Stehen diese Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Wirkungen?
- Ist der Erlass vollständig, kohärent und konsistent (interne und externe Kohärenz und Konsistenz)?

²⁸ Vgl. Böhret, Carl: Grundriss der Planungspraxis; Gütersloh 1975; Böhret, Carl/Konzendorf, Götz: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung; Baden-Baden 2001.

²⁹ Hier kann auf die Erfahrungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates zurückgegriffen werden.

³⁰ Als spezifische Techniken können hier z.B. Nutzwertanalysen, Kosten-/Nutzen-Analysen, Kosten-/Effektivitäts-Analysen und Folgekostenanalysen herangezogen werden.

³¹ Z.B. Böhret, Carl/Konzendorf, Götz: Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung; Baden-Baden 2001.

³² Vgl. auch Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 39 f.

3.1.3 Begleitende Evaluationen

Die begleitende Gesetzesevaluation schliesst an die Redaktion des Erlasses an und verbindet Elemente der Folgenabschätzung mit den Elementen der klassischen legislatischen Entwurfsprüfung. Sie stellt sozusagen den Härtetest für einen Erlass dar. Das Prinzip der Effizienz des Verwaltungshandelns erfordert es allerdings, dass nicht jede Norm unter sämtlichen Gesichtspunkten geprüft wird. Ein Schema, dass es erlaubt, im konkreten Einzelfall eine massgeschneiderte begleitende Gesetzesevaluation zusammenzustellen, findet sich im Anhang II. Die Ergebnisse einer bereits erfolgten prospektiven Gesetzesevaluation sind selbstverständlich zu berücksichtigen.

3.1.4 Retrospektive Evaluationen

Die grundsätzliche Pflicht zur Vornahme von retrospektiven oder ähnlichen Wirkungskontrollen ergibt sich aus Artikel 101 Absatz 4 KV³³ (umfassende Evaluationsklausel), aus Artikel 21 Absatz 3 GRG³⁴ (Prüfung der Wirksamkeit durch die Geschäftsprüfungskommission), aus Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b GRG (Berichterstattung über die Verwirklichung der geplanten Ziele staatlichen Handelns, die Verwirklichung der geplanten Vorlagen, den Stand des Aufgabenvollzuges und die Ergebnisse und Schlussfolgerungen im Rahmen von Aufgabenüberprüfungen im Rahmen der Verwaltungs- und Geschäftsberichte), Artikel 65a GRG (Festlegen von Evaluationsklauseln) sowie aus Artikel 3 Absatz 2 KFKG³⁵ (Prüfung der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Haushaltsführung).

Überdies können *spezialgesetzlich* besondere Kontrollmechanismen (Erhebungen, Statistiken, Untersuchungen, Auswertungen, Berichterstattung, Aufträge an die Finanzkontrolle, Evaluationsklauseln)³⁶ vorgesehen werden. Dabei sollen insbesondere die Beurteilungskriterien, die Periodizität sowie die Zuständigkeit umschrieben werden.

*Beispiel*³⁷ (Art. 5 UniG³⁸):

Evaluation **Art. 5** ¹Die Universität überprüft regelmässig die Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistung.

² Der Regierungsrat regelt die Grundzüge.

Beispiel (Art. 5 und 64 SHG):

Wirkungsorientierung **Art. 5** ¹Die Leistungsangebote ...

² Sie werden regelmässig auf das Erreichen der Ziele und auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis hin überprüft.

Wirkungskontrolle **Art. 64** ¹Die institutionellen Leistungsangebote und die erbrachten Leistungen werden regelmässig auf ihre Wirkung hin überprüft.

² ...

³³ BSG 101.1.

³⁴ BSG 151.21.

³⁵ BSG 622.1.

³⁶ Siehe auch Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden), Bundesamt für Justiz, 1995 (Nachdruck 1997), Ziffer 3.3 (in fine), S. 16.

³⁷ Für weitere Beispiele siehe etwa Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling Bern/Stuttgart/Wien 2000, Anhang II, S. 77 ff.

³⁸ Gesetz vom 5. September 1996 über die Universität (UniG); BSG 436.11; siehe auch Artikel 107 Absatz 2 Universitätsverordnung (UniV), Artikel 21 ff. Universitätsstatut (UniSt).

Beispiel (Art. 19 StBG³⁹):

Erfolgskontrollen

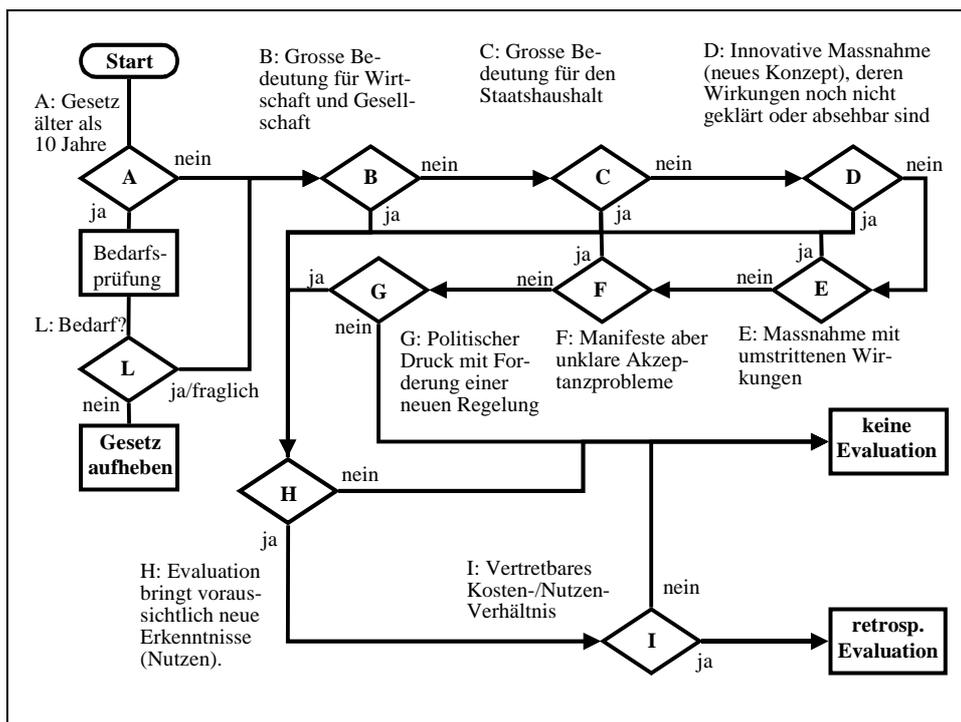
Art. 19 ¹Das Staatsbeitragsrecht ist auf Anordnung des Regierungsrates in regelmässigen zeitlichen Abständen von den Direktionen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

² Die Direktionen unterziehen nach Massgabe eine Prioritätenordnung des Regierungsrates einzelne Staatsbeitragsverhältnisse periodisch einer Erfolgskontrolle.

³ Sie unterbreiten die Ergebnisse der Erfolgskontrollen mit ihren Anträgen dem Regierungsrat. Dieser trifft die notwendigen Massnahmen. Er erstattet dem Grossen Rat periodisch Bericht über das Ergebnis der Prüfung.

Im Zuständigkeitsbereich der Verwaltung wird – soweit spezialgesetzlich nicht etwas anderes vorgesehen ist – der Entscheid, ob und gegebenenfalls inwieweit im Einzelfall eine retrospektive Evaluation durchgeführt werden soll, in der Regel vom Regierungsrat gefällt (vgl. Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 101 Abs. 4 KV). Auch hier muss zuerst auf Grund sachlicher Kriterien und in Abwägung von Kosten und Nutzen geprüft werden, ob eine Evaluation durchgeführt werden soll (vgl. Abb. 3-4).

Abbildung 3-4: Entscheidungshilfe zur Durchführung einer retrospektiven Evaluation⁴⁰



Eine retrospektive Gesetzesevaluation soll erst nach einer angemessenen „Wirkzeit“, d.h. fünf bis zehn Jahre nach dem Inkrafttreten einer Bestimmung durchgeführt werden.

³⁹ BSG 641.1.

⁴⁰ Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 47.

Wesentlich ist, dass die Fragestellung bei retrospektiven Gesetzesevaluationen auf die vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkungen ausgerichtet ist. Vereinfacht muss etwa zu den Fragen Stellung genommen werden,⁴¹

- ob und wie sehr ein Erlass die vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung (oder einzelne Ziele) erreicht hat;
- welche erstrebten Wirkungen und kalkulierten Folgen bei verschiedenen Normadressaten (Impact) und im gesamten Wirkungsfeld (Outcome) wie eingetreten sind;
- welche nicht beabsichtigten Folgen sich einstellten (unerwünschte Nebenwirkungen)
- ob sich die angenommenen Rahmenbedingungen und Verhaltensannahmen verändert haben;
- ob die Verhaltensvorschriften „befolgsam“ und „vollziehbar“ waren;
- ob der vorhergesagte Kostenrahmen eingehalten werden konnte;
- ob der administrative Aufwand minimiert werden konnte;
- ob sich aus der Gesamtbeurteilung der Erkenntnisse ein Bedarf zur Änderung oder Aufhebung des Erlasses ergibt.

3.2 Experimentelle Gesetzgebung

Die experimentelle Gesetzgebung ist eine Gesetzgebung, bei der wegen der Unsicherheit über die Wirkungen eines zukünftigen Gesetzes durch befristete, versuchsweise Inkraftsetzung von Recht und mittels methodisch abgesichertem Controlling und mit Evaluationen bessere Grundlagen zum Erlass dieses Gesetzes beschafft werden. Sie steht in einem engen Zusammenhang zur prospektiven und zur begleitenden Gesetzesevaluation. Zudem sollen durch experimentelle Gesetzgebung bei den Adressatinnen und Adressaten des Gesetzes die Lernbereitschaft und Lernfähigkeit initiiert und gefördert werden, die für die Verwirklichung des Gesetzes notwendig sind.

Der Kanton Bern verfügt in Artikel . 44 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (OrG)⁴² über eine allgemeine gesetzliche Grundlage für eine experimentelle Gesetzgebung auf der Verordnungsstufe:

„Der Regierungsrat kann im Rahmen des übergeordneten Rechts für die Dauer von höchstens fünf Jahren zeitlich befristete Versuchsverordnungen erlassen.“

Die einzige bisher erlassene Versuchsverordnung ist die Versuchsverordnung vom 3. November 1999 über Bonus und Malus bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Bonus-Malus-Verordnung)⁴³. Mit der Einführungsgesetzgebung zu NEF 2000 soll der Artikel 44 OrG geändert und eine verbesserte rechtliche Grundlage für Versuchsverordnungen geschaffen werden.

Damit eine Versuchsverordnung oder ein experimentelles Gesetz erlassen werden darf, müssen verschiedene Anforderungen erfüllt sein:⁴⁴

auf Verordnungsstufe

- Es muss ein hinreichendes öffentliches Interesse an einer experimentellen Regelung bestehen.

⁴¹ Vgl. Böhret, Carl: Gesetzescontrolling - ein gewichtiges Element der Gesetzesfolgenabschätzung; in: Budäus, Dietrich: Neues öffentliches Rechnungswesen; Festschrift Klaus Lüder; Wiesbaden 2000, S. 555 f.

⁴² BSG 152.01

⁴³ BSG 152.012

⁴⁴ Vgl. dazu auch das Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Jura, ZBl 10/2000, S. 526 ff.

- Die experimentelle Regelung muss zur Erprobung neuer oder veränderter Aufgaben oder neuer Formen, Abläufe und Organisationsformen des Verwaltungshandelns dienen.
- Sie muss im Rahmen eines begleiteten Pilotprojekts oder Reformvorhabens erlassen werden, und der Versuch muss einem Controlling und einer Evaluation unterliegen.
- Die experimentelle Gesetzgebung muss sich im Rahmen des übergeordneten Rechts (Völkerrecht, Bundesrecht, KV) bewegen. Insbesondere ist Artikel 69 KV zu beachten.
- Sie darf für die Dauer von höchstens fünf Jahren erlassen werden.
- Sie darf die verfassungsrechtlichen Prinzipien in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht verhältnismässig konkretisieren.

auf Gesetzesebene

- Die gleichen wie auf der Verordnungsstufe
- Zusätzlich: Sie muss in zeitlicher Hinsicht beschränkt sein, wenn auch nicht zwingend auf fünf Jahre.

Auf Grund von Lehre und Praxis ergeben sich etwa folgende wesentlichen Regelungsinhalte der experimentellen Gesetzgebung:

- Der notwendige materielle Inhalt, geboten durch das übergeordnete Recht (Völkerrecht, Bundesrecht, insbesondere Art. 36 Abs. 1 BV, und KV, insbesondere Art. 69, 28 Abs. 1 und 95 Abs. 2 KV), durch die Funktion als experimentelle Gesetzgebung und durch die sachliche, zeitliche und soziale Dimension der Problemstellung.
- Sofern geboten: die abschliessende und umfassende Regelung eines bestimmten Einzelproblems durch Konditionalnormen, durch Normen mit Verbindlichkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, durch Normen mit hoher Aussagedichte und deshalb auch mit hoher Verbindlichkeit.
- Die Kohärenz und Abstimmung mit dem gleichgeordneten Recht (z.B. intertemporales Recht für den Übergang zum Versuch und den Übergang vom Versuch zurück zum normalen Rechtszustand, Problematik von parallel geltendem, ungleichem Recht).
- Vorschriften über Rahmen und Zweck des Versuchs, sowie über das Controlling und die Evaluation.
- Die zeitliche Befristung.

Zudem muss die Möglichkeit des Abbruchs des Experiments und die Rückkehr zum vorhergehenden Zustand sichergestellt werden; Versuchserlasse dürfen die spätere Gesetzgebung nicht präjudizieren. So waren z.B. im Rahmen des Projektes NEF 2000 Versuchsbetriebe von der Stellenbewirtschaftung befreit, durften aber zusätzliches Personal nur befristet anstellen.

4 Das Instrumentarium der Gesetzgebung wirkungsorientiert einsetzen

4.1 Die Instrumente der Gesetzgebung

Die Gesetzgebung kennt eine ganze Reihe von Instrumenten, mit welchen das staatliche Handeln sowie das Handeln von Einzelnen, von Gruppen oder der Bevölkerung gesteuert werden kann (vgl. unten stehende Tabelle⁴⁵). Diese Instrumente der Steuerung durch Gesetz gilt es ganz gezielt im Hinblick auf die gewünschten Wirkungen einzusetzen. Dabei sind die Schwächen und Stärken der gesetzgeberischen Instrumente zu berücksichtigen.

Instrument	Wirkungsweise	Stärken (+)	Schwächen (-)
Befehle	Ge- und Verbote sowie Bewilligungserfordernisse und Standards, die zwingend oder subsidiär zwingend sind und oft mit Sanktionen durchgesetzt werden	<ul style="list-style-type: none"> - rasche Anwendbarkeit - hohe Durchsetzbarkeit - hohe Rechtssicherheit - gute Justiziabilität 	<ul style="list-style-type: none"> - hoher Kontroll- und Sanktionsaufwand - negative Motivation, Oppositionshaltung - Umgehungsstrategien - z.T. wirtschaftsfeindlich
Anreize	Einräumen von (finanziellen) Vorteilen oder Belastung mit Nachteilen bei einem bestimmten Verhalten	<ul style="list-style-type: none"> - Lenkung durch Motivation (Lerneffekt) - hohe Rechtssicherheit - gute Justiziabilität 	<ul style="list-style-type: none"> - finanzieller Aufwand (ausser bei Lenkungsabgaben) - administrativer Aufwand
Zielsetzungen	Finale Normen, welche ein zu erreichendes Wirkungs- oder Leistungsziel festlegen	<ul style="list-style-type: none"> - motivierend - Klarheit über (politisches) Programm 	<ul style="list-style-type: none"> - mangelnde Durchsetzbarkeit - nicht justiziabel - wenig Erfahrungen
Leistungen	Bereitstellen von Gütern und Dienstleistungen durch deren (freiwillige oder obligatorische) Inanspruchnahme das Verhalten gelenkt werden soll	<ul style="list-style-type: none"> - direkte Wirkung - Wirkungen eher gut abschätzbar 	<ul style="list-style-type: none"> - finanzieller Aufwand - Personalaufwand - hohe Anforderungen an Motivation und Fähigkeit der Verwaltung - fehlende Motivation zum Gebrauch
Ausgleichsregelungen	Sozialer Ausgleich durch Umverteilung	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenneutralität für den Kanton - soziale Gerechtigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - hoher Verwaltungsaufwand - egalitär (Demotivation)

⁴⁵ Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 33 f.

Verfahren	Bereitstellen von Verfahren und Behörden zur Konfliktlösung	- aktivierend - "befriedender" Einfluss auf Gesellschaft	- personeller Aufwand - Missbrauchspotential (z.B. Verschleppen)
Appelle	Einwirken auf das Verhalten durch Überzeugung (Warnung, Empfehlung) oder Information	- direkte Wirkung - z.T. rasche Wirkung - grosse Signalwirkung	- unerwartete Nebeneffekte - Beeinträchtigung von Grundrechten - Haftungsfragen bei Falschinformation
Partnerschaften	Bereitstellen von Gefässen zur partnerschaftlichen Regelung mit öffentlich- oder privatrechtlichem Vertrag	- aktivierend - motivierend - flexibel	- meist nur subsidiär anwendbar - Zeitfaktor (Verhandeln braucht Zeit) - Störungsanfälligkeit

4.2 Die Notwendigkeit einer Regulierung prüfen

Bevor mit Rechtsetzungsarbeiten begonnen wird, sollte geprüft werden, ob eine Regulierung wirklich notwendig ist. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die unter Ziffer 4.1 erwähnten Instrumente der Gesetzgebung geeignet sind, den gewünschten Zustand herbeizuführen oder den unerwünschten Zustand zu beseitigen. Dabei ist u.a. Folgendes zu bedenken:

- Sehr oft sind nicht ungenügende („schwache“) gesetzliche Normen der Grund eines unbefriedigenden Zustands, sondern die ungenügende Durchsetzung des geltenden Rechts oder andere Mängel im Vollzug.
- Unbefriedigende Zustände entstehen sehr oft durch mangelhafte Information, z.B. über bestehende rechtliche Einschränkungen oder über die Möglichkeiten, legal ans Ziel zu gelangen.
- In gewissen Fällen kann auch dem Prinzip der Selbstverantwortung gefolgt werden.

Zu vermeiden oder abzubauen sind insbesondere Vorschriften, welche die Grundrechte - namentlich die Freiheitsrechte - unnötig einschränken. Aus der Sicht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ebenfalls zu vermeiden sind Vorschriften, welche die Handlungsfreiheit von Behörden und Verwaltung ohne sachlichen Grund einschränken.

4.3 Angepasste Regelungsdichte und Regelungstiefe

Die *Regelungsdichte*, d.h. der Detaillierungsgrad der Regelungen beeinflusst massgeblich den Entscheidungsspielraum der rechtsanwendenden Behörden und - soweit eine Rechtssetzungsdelegation möglich und vorgesehen ist - der nachgeordneten rechtsetzenden Behörden. Das Bestimmtheitsgebot verlangt in gewissen Fällen eine gewisse minimale Regelungsdichte (vgl. z.B. Art. 69 Abs. 1 KV). Bei Grundrechtseingriffen und bei anderen wesentlichen Eingriffen in persönliche Rechte ist auf Gesetzesstufe regelmässig eine hohe Regelungsdichte gefordert (vgl. z.B. Strafverfahren).

Die *Regelungstiefe* steht in einem engen Zusammenhang mit dem Legalitätsprinzip (vgl. Ziff. 4.4). Die optimale Regelungstiefe wird beeinflusst von der Wichtigkeit einer Regelung (vgl. Ziff. 4.4.2), vom Zeiffaktor, d.h. von der Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit einer Regelung und von Aspekten der Führungskultur.

4.4 Delegation

4.4.1 Grundsätzliches

Zu den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gehört die Nutzung der Möglichkeiten zur Übertragung von Zuständigkeiten auf untergeordnete Behörden und Organisationseinheiten (Delegation). Damit soll der Führungsorientierung Nachachtung verschafft werden. Der Grundsatz der Führungsorientierung ist dann optimal umgesetzt, wenn die Zuständigkeit zum Sachentscheid und die diesbezügliche Zuständigkeit zum Ressourceneinsatz in derselben Behörde bzw. Organisationseinheit vereint sind. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn die Produktverantwortung, die Verfügungsbefugnisse, die Ausgabenbefugnisse und die Befugnis zur Anstellung von Personal durch die Gesetzgebung (Gesetz, Verordnung, Direktionsverordnung) auf eine Amtsvorsteherin bzw. einen Amtsvorsteher so übertragen sind, dass dieser bzw. diese die Geschäftsbereiche des Amtes möglichst selbstständig führen kann. Die Delegation von Rechtsetzungs-, Finanz- und Entscheidbefugnissen stösst allerdings auf staatsrechtliche und staatspolitische Schranken.

4.4.2 Legalitätsprinzip und Rechtsetzungsdelegation⁴⁶

Zu den Grundideen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gehört es, dass das Parlament möglichst nur grundsätzliche und wichtige (strategische) Fragen regelt, während der Regierung und der Verwaltung ein möglichst weiter (betrieblicher) Handlungsspielraum belassen wird. Die Umsetzung dieser Ideen erfordern – wie bereits erwähnt – eine weit gehende Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Regierung sowie in geringerem Masse eine Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Verwaltung (insbesondere im Bereich des Organisationsrechts und der Ressourcensteuerung).

Massgeblich für die Umschreibung des Legalitätsprinzips sowie für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist Artikel 69 KV. Aus dem Legalitätsprinzip ergeben sich für die Gesetzgebung - kurz zusammengefasst - folgende Grundsätze:

Übereinstimmung der Regelungsstufe mit der Wichtigkeit/Wesentlichkeit:

Die Wichtigkeit der Regelung und die Regelungsstufe (Gesetz, Dekret, Verordnung, Direktionsverordnung) müssen übereinstimmen. Wichtige und grundlegende Regelungen sind in einem Gesetz im formellen Sinne festzuhalten. In bestimmten Bereichen (z.B. Grundrechte, Abgaben etc.) hat das Bundesgericht die als wichtig zu erachtenden Bestandteile bezeichnet. Wo keine klare bundesgerichtliche Praxis besteht, muss der Gesetzgeber nach einer Vielzahl von Kriterien im Einzelfall ermitteln, was als wichtig zu betrachten und somit im formellen Gesetz zu Regeln ist. Artikel 69 Absatz 4 KV enthält zudem einen nicht abschliessenden Katalog von Sachverhalten, die auf Gesetzesstufe zu regeln sind. Dabei muss beachtet werden, dass das strategisch Wesentliche nicht immer auch alles umfasst, was im Sinne des Legalitätsprinzips grundsätzlich und wichtig ist. Die Wichtigkeit ist allerdings nicht das einzige Kriterium. Aspekte der Flexibilität, der Technizität, der Innovationsfähigkeit sowie der Einzelfallgerechtigkeit wirken sich ebenfalls auf die Ermittlung der sachgerechten Normenstufe aus.

⁴⁶ Vgl. dazu ausführlich Josi, Peter: Das Legalitätsprinzip in der bernischen Verfassung: Insbesondere die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 123 ff.

Die Forderung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, dass das Parlament grundlegende und wichtige Fragen entscheiden soll, und das Wesentlichkeitserfordernis, das sich aus dem Legalitätsprinzip ergibt, stimmen oft weitgehend überein. Ob eine Übereinstimmung besteht, muss allerdings in jedem Einzelfall geprüft werden.

Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtsnorm:

Die angewendeten Rechtssätze müssen eine optimale (d.h. angemessene und hinreichende) Bestimmtheit aufweisen. Das Bestimmtheitsgebot darf allerdings nicht in absoluter Weise verstanden werden und kann nicht allgemein gültig festgelegt werden. Strenge Anforderungen gelten bei Grundrechtseingriffen, insbesondere auch bei Normen, die durch Sanktionen ein bestimmtes Verhalten der Bürgerinnen und Bürger bewirken sollen (z.B. Strafnormen), oder wenn eine Vielzahl von ähnlichen Entscheiden zu treffen ist. Weniger strenge Anforderungen gelten, wenn Differenzierungen im Einzelfall angebracht sind, sei es wegen unterschiedlicher Sachverhalte oder wegen der Gewährleistung sachgerechter Flexibilität. Unbestimmte Regelungen können auch dann genügen, wenn ein Rechtsverhältnis freiwillig eingegangen werden kann oder die Bedingungen ausgehandelt werden können. Das Bestimmtheitsgebot setzt der finalen Rechtsetzung Grenzen; in einem gewissen Umfang kann die Unbestimmtheit finaler Normen allerdings durch klare Rahmenbedingungen (z.B. Grenzwerte, Pflicht zur Berichterstattung etc.) kompensiert werden.

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen:

Für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen gelten folgende Grundsätze:

- Die Delegation darf durch übergeordnetes Recht nicht ausgeschlossen sein.
- Sie muss sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränken.
- Sie muss in einem formellen Gesetz verankert sein (dies gilt auch für die Subdelegation).
- Das Gesetz muss die Grundzüge der Regelung selbst enthalten, soweit diese die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger schwer wiegend berührt.

Wie weit im formellen Gesetz selbst die Grundzüge der Regelung umschrieben werden müssen, richtet sich wiederum nach der Wichtigkeit bzw. Wesentlichkeit der Materie, die delegiert werden soll, unter Berücksichtigung der besonderen Flexibilitäts- und Praktikabilitätsanforderungen.

Nachfolgend findet sich ein sehr differenziertes Beurteilungsschema⁴⁷, das in den meisten Fällen einen Entscheid über die Wichtigkeit bzw. Wesentlichkeit der zu regelnden Materie erlaubt und deshalb hier wiedergegeben wird:

Wichtig:

- Sehr viele Adressaten
- Sehr viele Verhaltensweisen, die geregelt werden müssen
- Grundsätze und Ziele der Aufgabenerfüllung
- Starker Grundrechtseingriff
- Andere weit reichende, besonders stark belastende Verpflichtungen
- Sehr grosse (teure) Leistung

Unwichtig:

- Ganz wenige Adressaten
- Sehr wenige Verhaltensweisen, die geregelt werden müssen
- nur verwaltungsintern relevante technische Details
- Marginale Grundrechtsbeschränkung
- Unbedeutende Verpflichtung
- Kleine (marginale) Leistung

⁴⁷ Kälin, Walter: Gesetz und Verordnung; in: Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.): Handbuch des Bernischen Verfassungsrechts; Bern 1995, S. 140.

<ul style="list-style-type: none"> – Andere besonders starke finanzielle Auswirkungen – Im Abgaberecht: Gegenstand, Grundsätze der Bemessung und Kreis der Abgabepflichtigen – Schaffen von Behörden/Grundzüge der Organisation (Zusammensetzung; Wahl der Mitglieder) – Grundsätze der Behördenzuständigkeit (Hauptaufgaben) – Starke Abweichung von grundlegenden Prinzipien und Regeln – Grosse politische Bedeutung, d.h. starke Opposition oder erheblicher politischer Legitimationsbedarf 	<ul style="list-style-type: none"> Marginale finanzielle Auswirkungen Konkretisierende Details zu Bemessung und Abgabepflichtigen; Gebühr von geringer Höhe Details der Behördenorganisation Konkretisierung der Zuständigkeiten in den Details Marginale Abweichungen oder Ausnahmen von unbedeutenden Normen Geringe politische Bedeutung
--	---

4.4.3 Delegation von Finanzbefugnissen

Ähnlich wie die Rechtsetzungszuständigkeit können auch Finanzbefugnisse, namentlich die Ausgabenbefugnisse, übertragen werden. Auch die Delegation von Finanzbefugnissen darf durch übergeordnetes Recht nicht ausgeschlossen sein, muss sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränken und muss in einem formellen Gesetz verankert sein. Zudem darf das Stimmrecht durch eine Anhäufung zahlreicher Delegationen von Finanzbefugnissen nicht ausgehöhlt werden. Die Delegation der Ausgabenbefugnis vom Volks an den Grossen Rat und an den Regierungsrat muss deshalb die Ausnahme sein und sich auf Fälle beschränken, in denen sie von der Sache her besonders gerechtfertigt ist.

Ein Beispiel für eine Übertragung der Ausgabenbefugnisse auf den Regierungsrat stellt Artikel 4 Absatz 2 des Wirtschaftsförderungsgesetzes⁴⁸ dar: Mit der Übertragung der Ausgabenbefugnisse des Volkes auf den Regierungsrat wird gleichzeitig die fakultative Volksabstimmung ausgeschlossen.

Das Finanzhaushaltsgesetz ermächtigt den Regierungsrat, seine Ausgabenbefugnisse in Teilen an die Direktionen und an andere Amtsstellen zu übertragen (Art. 31 Abs. 2 FHG) und die Direktionen durch Verordnung zudem zu ermächtigen ihre Ausgabenbefugnisse ganz oder teilweise an die ihnen unterstellten Ämter, Anstalten und Abteilungen weiterzuübertragen (Art. 31 Abs. 3 FHG). Gebundene Ausgaben für betragsmässig bestimmte Abgaben, Gebühren, Prämien, Taxen, Mitgliederbeiträge, Löhne und Sozialzulagen werden zudem von Gesetzes wegen durch die zuständige Amtsstelle bewilligt (Art. 31 Abs. 4 FHG).

4.5 Adressatinnen- und adressatengerechte Erlasse

Ob ein Erlass adressatinnen- und adressatengerecht gestaltet ist, hängt vor allem davon ab, dass er eine verständliche und „ablesbare“ Systematik aufweist (z.B. chronologische Gliederung, Gliederung nach Lebenssachverhalten etc.) und dass er in einer verständlichen Sprache geschrieben ist. Hinsichtlich der Sprache wird auf das Modul 4 „Sprache“ der Rechtsetzungsrichtlinien verwiesen.

⁴⁸ BSG 901.1.

5 Wirkungen hervorrufen - Führen und Steuern

5.1 Final steuern mit Zielnormen

Zielnormen (finale Normen) umschreiben einen *Soll-Zustand*, der mit dem betreffenden Erlass angestrebt wird. Adressaten von Zielnormen können sowohl Behörden als auch Private sein.

Auf der Ebene des *formellen Gesetzes* handelt es sich dabei grundsätzlich um *Wirkungen*, die mit dem Erlass erzielt werden sollen, denn der Gesetzgeber soll grundsätzlich die *politisch bedeutsamen Ziele* (im Sinne des Grundlegenden und Wichtigen) umschreiben. Soweit sie politische Bedeutung aufweisen, können aber auch *Leistungsziele* in das formelle Gesetz aufgenommen werden⁴⁹.

Gesetzlich umschriebene Ziele werden auf der strategischen Ebene konkretisiert (Verordnungen, Planungsinstrumente) und letztlich in operative Leistungsziele transformiert (Leistungsvereinbarungen als Führungsinstrumente).

Elemente, welche zur Formulierung von Zielnormen führen, sind insbesondere: Soll-Zustand (Qualität und Quantität), Adressaten/Betroffene, Dauer/Frist, Kosten/Finanzierung. Solche Zielsetzungen können sich namentlich auch aus dem ursprünglichen Gesetzgebungsauftrag ergeben, welcher seinerseits von der Aufnahme des Ist-Zustands ausgeht. Zielnormen lassen sich oft aus der Verfassung, aus dem übergeordneten Bundesrecht, aus Planungspapieren oder aus einem grossrätlichen Gesetzgebungsauftrag (Auftrag, Motion, Postulat) herleiten. Ziel- und Zwecknormen geben die Leitidee der entsprechenden Rechtsetzungsarbeiten wieder. Sie sind von grosser Bedeutung für die retrospektive Gesetzesevaluation (vgl. Ziff. 3.1.4).

Bei der Umschreibung von Zielnormen soll für die Art und Weise der Aufgabenerfüllung („wie“)⁵⁰ sowie die Behördenorganisation („wer“) ein möglichst grosser *Handlungsspielraum* (Flexibilität) belassen werden (offene Zielformulierung).

Zielnormen werden in der Regel zunächst im 1. Kapitel bzw. 1. Abschnitt eines Erlasses (Einleitung, Allgemeine Bestimmungen) in knapper und einfacher Form⁵¹ als *Zweck* oder *Ziele* formuliert.

⁴⁹ Siehe zur Unterscheidung zwischen Wirkungs- und Leistungsebene insb. Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999, S. 46 ff.; Bericht NEF 2000 des Regierungsrates: Abschluss und breitere Einführung, Regierungsratsbeschluss vom 17. Mai 2000, S. 46 ff.

⁵⁰ Insb. in Bezug auf das Handlungsinstrumentarium: Steuerungstyp, Steuerungsebene, Steuerungsstrategie und Steuerungsinstrumente (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes [Gesetzgebungsleitfaden], Bundesamt für Justiz, 1995 [Nachdruck 1997], Ziffer 4).

⁵¹ Siehe allgemein Rechtsetzungsrichtlinien (RSR) Modul 4 (Sprache), Ziffer. 1.1.

Beispiel (Art. 1 GöV⁵²):

Zweck **Art. 1** ¹ *Dieses Gesetz bezweckt, ein volkswirtschaftlich und sozialpolitisch ausreichendes Angebot an Leistungen des öffentlichen Verkehrs zu gewährleisten und dabei einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu erreichen.*

² *Es soll die Umweltbelastung und den Energieverbrauch des gesamten Verkehrs vermindern und eine geordnete Besiedelung ermöglichen.*

³ ...

Soweit sich die Umschreibung des Gesetzeszwecks im Gegenstand des Gesetzes erschöpft oder der Zweck bloss allgemein gehaltene Zweckumschreibungen oder übergeordnete Ziele enthält, sollen Wirkungsziele und/oder Wirkungsbereiche *gesondert* näher umschrieben werden:

Beispiel :

Gegenstand **Art. 1** *Dieses Gesetz regelt die Abfallbewirtschaftung des Kantons.*

**Wirkungs-
ziele** **Art. 2** *Die Leistungen der Abfallbewirtschaftung sind insbesondere auf folgende Wirkungsziele ausgerichtet:*

a Verminderung von Abfällen durch Vermeidung und Verwertung,

b umweltgerechte Entsorgung von nicht verwertbaren Abfällen,

c keine Gefährdung von Mensch und Umwelt durch mit Abfällen belastete Standorte.

Ziele können auch mit *Aufträgen* verbunden bzw. in der Form von *Aufträgen* formuliert werden. Solche *gesetzliche Leistungsaufträge*⁵³ sollen grundsätzlich Wirkungsvorgaben beinhalten (mitunter sind auch Leistungsvorgaben enthalten).

Beispiel:

Kernaufgaben **Art. 2** ¹ *Die Universität*

a bildet die Studierenden wissenschaftlich aus und bereitet sie auf die Tätigkeit in akademischen Berufen aus;

b bildet den wissenschaftlichen Nachwuchs heran.

² *Sie fördert durch Forschung die wissenschaftliche Erkenntnis.*

³ *Sie fördert die fächerübergreifende Forschung und Lehre sowie die Reflexion der Voraussetzungen und Wirkungen wissenschaftlicher Tätigkeit.*

⁵² Gesetz vom 16. September 1993 über den öffentlichen Verkehr: BSG 762.4.

⁵³ Siehe dazu Ziffer 2.4.7.

Beispiel (Art. 2 MaSG⁵⁴):

Zweck **Art. 2** ¹*Die Maturitätsschulen sind allgemein bildende Schulen der Sekundarstufe II.*
² *Sie vermitteln eine gründliche Allgemeinbildung und bereiten auf den Zugang zu den Hochschulen sowie zu anderen Bildungsgängen des tertiären Bereichs vor.*

Nach Möglichkeit sollen Ziel-/Zweckbestimmungen einerseits und Bestimmungen über Aufgaben bzw. Leistungsaufträge andererseits getrennt umschrieben werden. Letztere *konkretisieren* erstere.

Beispiel (Art. 1 und 3 WFG⁵⁵):

Ziele⁵⁶ **Art. 1** ¹*Der Kanton strebt eine Stärkung der bernischen Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit durch eine nachhaltige, umwelt- und sozialverträgliche wirtschaftliche Entwicklung an.*
² *Sofern es die Wirtschaftslage erfordert, kann er besondere Massnahmen treffen, die auf einzelne Regionen ausgerichtet werden können.*
³ *Er berücksichtigt insbesondere seine Entwicklungsziele sowie diejenigen der Regionen und vermeidet einen direkten Einfluss auf den Wettbewerb.*

Aufgaben der Wirtschaftsförderung **Art. 3** ¹*Die Wirtschaftsförderung nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:*
a Standortpromotion, um den Wirtschaftsstandort Kanton Bern als Teil der Wirtschaftsräume Mittelland, Jurabogen und Schweiz bekannt zu machen,
b Anlaufstelle, um zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu vermitteln, den Zugang zu Technologie-, Markt und Managementkenntnisse zu verbessern sowie die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch zu fördern,
c Vermittlung von Grundstücken und
d Handelsförderung.
² *Sie kann neue Vorhaben bernischer Unternehmen sowie die Gründung und die Ansiedlung neuer Unternehmen im Kanton Bern mit Geld oder geldwerten Leistungen (Beiträgen) unterstützen.*
³ *Sie vollzieht zudem Wirtschaftsförderungsprogramme des Bundes.*

Zielnormen können sich über das erste Kapitel bzw. den ersten Absatz hinaus auf weitere Teile eines Erlasses erstrecken. Im Unterschied zu den in Zweckartikeln umschriebenen allgemeinen (übergreifenden) Zielen handelt es sich hier um *spezifische Zielsetzungen*. Gegebenenfalls kann dabei zwischen Grobzielen (Oberzielen) und Detailzielen (allenfalls in Zielgruppen zusammengefasst) unterschieden werden. Wirkungs- und Leistungsziele sollen dabei auseinander gehalten werden. Mehrere Zielvorgaben sollen in Absätze bzw. Artikel gegliedert werden.

⁵⁴ Gesetz vom 15. September 1995 über die Maturitätsschulen (MaSG); BSG 433.11.

⁵⁵ Wirtschaftsförderungsgesetz vom 12. März 1997 (WFG); BSG 901.1.

⁵⁶ Diese Ziele werden in Artikel 2 WFG in der Form von Grundsätzen konkretisiert.

Beispiel (Art. 4 PG⁵⁷):

Regierungs-
rat

Art. 4 ¹Der Regierungsrat verfolgt eine Personalpolitik, die es dem Kanton erlaubt, geeignete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und zu erhalten.

²Die Personalpolitik des Kantons
a schafft die Grundlage zur Umsetzung des Leistungsauftrags und der gesetzlichen Aufgaben von Verwaltung, Bildungsinstitutionen und Gerichtsbarkeit;
b orientiert sich an den Bedürfnissen der Mitarbeitenden, am Arbeitsmarkt sowie an der Lage des kantonalen Finanzhaushaltes;
c fördert die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend ihren Aufgaben, Eignungen und Fähigkeiten
d

Zielbestimmungen sollen nach Möglichkeit so formuliert sein, dass die Erfüllung der Zielsetzung messbar bzw. erfassbar ist, und sie damit günstige Voraussetzungen für Wirkungskontrollen/Evaluationen⁵⁸ schaffen. Zu diesem Zweck können ausnahmsweise Wirkungsindikatoren (Messgrößen) im Erlass selbst umschrieben und allenfalls Sollwerte (Vorgaben) festgelegt werden⁵⁹.

Beispiel:

Indikatoren
und Soll-
werte

Art. XX ¹Dieses Gesetz bezweckt eine Erhöhung der Verkehrssicherheit.

² Die Zahl der Glatteisunfälle soll jährlich um zehn Prozent verringert werden.

³ ...

Zielnormen dienen auch der Konkretisierung und Auslegung anderer Normen. Insofern können sie den finalen Gehalt instrumenteller Normen (Handlungsanweisungen) und konditionaler Normen (nach dem „Wenn-dann-Schema“ aufgebaute Normen mit Tatbestand und Rechtsfolge) verstärken. Je offener solche Normen formuliert werden (unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessen), desto grösser ist der im Sinne der Zielnormen ausfüllbare Handlungsspielraum.

Finalem Recht sind umso engere Grenzen gesetzt, je intensiver unmittelbar in Rechte und Pflichten von Privaten eingegriffen werden soll. Dieses Gebot der Normbestimmtheit ergänzt das Gebot der richtigen Normstufe (Grundlegendes und Wichtiges ist in einem formellen Gesetz zu regeln)⁶⁰. Finales Recht kann und soll insofern konditionales Recht nicht ersetzen, sondern lediglich – aber immerhin – sinnvoll ergänzen.

⁵⁷ Gesetz vom 5. November 1992 über das öffentliche Dienstrecht (Personalgesetz, PG); BSG 153.01

⁵⁸ Siehe dazu Ziffer 3.2.

⁵⁹ Zur Umschreibung von Wirkungs- und Leistungsindikatoren und deren Sollwerte siehe Ziffer 2.4.3. und 2.4.4.

⁶⁰ Siehe auch Artikel 69 Absatz 4 KV; vgl. auch Ziffer 4.4.2.

5.2 Techniken zur Vergrößerung des Handlungsspielraums von Behörden

5.2.1 Grundsatz

Im Folgenden wird unter verschiedenen Gesichtspunkten mehrfach das Thema der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen angesprochen⁶¹. Soweit die durch (Sub-) Delegation zur Rechtsetzung ermächtigte Behörde (Regierungsrat bei Verordnung, Direktion bei Direktionsverordnung) zugleich die für den Vollzug zuständige Rechtsanwendungsbehörde ist, wird der Bezug der Delegation zur Vergrößerung des Entscheidungsspielraums der rechtsanwendenden Behörde offenbar. Dabei ist immer zu bedenken, dass die rechtsanwendende Behörde auch an das von ihr selbst erlassene Recht gebunden ist (Selbstbindung). In den Fällen, wo Rechtsetzung und Rechtsanwendung nicht in gleicher Hand vereinigt sind, ergibt sich aus der Delegation der Rechtsetzungsbefugnis eine Vergrößerung des Entscheidungsspielraumes für die rechtsanwendende Behörde nur indirekt: Verordnungsrecht ist flexibler, weil rascher anpassbar, die rechtsanwendende Behörde steht der Recht setzenden Behörde in der Hierarchie näher, ihr Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung des Rechts ist deshalb tendenziell grösser. Diese beiden Gesichtspunkte rechtfertigen es, das Delegationsthema auch im vorliegenden Zusammenhang aufzugreifen.

5.2.2 Beschränkung des Gesetzgebers auf grundlegende und wichtige Regelungen: Rahmengesetzgebung

Das Rahmengesetz beschränkt sich auf die Grundzüge der Regelung, auf das Wichtige und Wesentliche. Zu den Grundzügen der Regelung zählen in jedem Falle die grundlegenden und wichtigen Regelungen im Sinne von Artikel 69 KV⁶² (Konkretisierung des Gesetzmässigkeitsprinzips⁶³). Es gehören dazu aber auch weitere Bestimmungen, mit denen das Parlament die aus seiner Sicht wesentlichen Festlegungen bezüglich der mit dem Gesetz verfolgten Ziele trifft, die Aufträge für das Verwaltungshandeln formuliert, die Kontrolle und Steuerung der Zielerreichung, die wichtigen Massnahmen und ihre Finanzierung, die Grundzüge von Organisation und Verfahren für den Vollzug umschreibt. Die Inhaltsgebung erfolgt damit nach wie vor auf der Gesetzesstufe, jedoch so, dass *für die Konkretisierung durch die Verordnung genügend Raum* bleibt. Dies wird - unter Beachtung von Artikel 69 Absatz 1 und 3 KV und Artikel 95 Absatz 2 KV - durch die Reduktion der Normdichte im Gesetz erreicht. In der Regel erhält die Reduktion der Normdichte im Gesetz ihre Entsprechung in der Gestalt von entsprechend weit gefassten Rechtsetzungsdelegationen an den Regierungsrat. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Mitspracherechte des Volkes (fakultatives Gesetzesreferendum) ist damit nicht zwingend verbunden, weil eben das Wichtige und Wesentliche - auch aus politischer Sicht - immer noch im Gesetz selbst verankert ist.

Als unmittelbare Auswirkung dieser Beschränkung des Gesetzgebers auf das Wichtige und Grundlegende werden damit nur Rechtsetzungsbefugnisse in grösserem Ausmass an den Regierungsrat delegiert. Recht der Verordnungsebene kann aber leichter und rascher an geänderte Verhältnisse oder Bedürfnisse angepasst werden. Im Mass, in dem der Gesetzgeber dem Regierungsrat die Möglichkeit zur Anpassung der Regelung an künftige veränderte Verhältnisse überträgt, erhöht sich die Dauerhaftigkeit des Gesetzes. Zudem erhält der Regierungsrat die Möglichkeit, bei der Ausgestaltung des Ordnungsrechts den Bedürfnissen

⁶¹ Vgl. dazu grundlegend Ziffer 4.4.2.

⁶² Unter grundlegenden und wichtigen Rechtssätzen versteht die Kantonsverfassung (Art. 69 Abs. 4) insbesondere Regelungen über die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen, über den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen, über Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen, über die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden sowie über die Anhandnahme einer neuen dauernden Aufgabe.

⁶³ Vgl. Ziffer 4.4.; Bolz, Urs/Lienhard, Andreas: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen; ZBI 2001/1, S. 7.

nach Vergrößerung des Entscheidungsspielraums der anwendenden Behörden vermehrt Rechnung zu tragen.

Je grösser die Offenheit und je geringer die Dichte eines Gesetzes ist, desto intensiver hat die politische und richterliche Kontrolle und Aufsicht zu sein, um die damit abnehmende Rechtssicherheit (Voraussehbarkeit des Verwaltungshandelns) zu kompensieren und die Rechtsgleichheit zu gewährleisten. Die politische Kontrolle hat durch den Gesetzgeber selbst zu erfolgen. Als Mittel stehen ihm die allgemeinen parlamentarischen Aufsichtsinstrumente und Vorstösse (allenfalls ergänzt durch den parlamentarischen Auftrag) zur Verfügung.

Die Offenheit der Formulierung von rechtlichen Bestimmungen kann überdies dadurch kompensiert werden, dass Betroffenen besondere Mitwirkungsrechte eingeräumt werden (vgl. z.B. Raumplanungsgesetz).

5.2.3 Einräumen des Entscheidungsspielraums durch Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe

Ein unbestimmter Rechtsbegriff (unbestimmter Gesetzesbegriff) liegt vor, wenn eine Norm die tatbestandlichen Voraussetzungen der Rechtsfolge in besonders offener und unbestimmter Weise umschreibt, so dass die Rechtsanwendung nach einer wertenden Konkretisierung verlangt, die über die gewöhnliche Auslegung hinausgeht⁶⁴.

Unbestimmte Rechtsbegriffe gelangen in den folgenden zwei Hauptfällen zur Anwendung:

- Den rechtsanwendenden Behörden soll Gelegenheit zu einzelfallgerechten, wirkungsorientierten Entscheidungen eingeräumt werden.
- Wo eine Regelung für unvermeidbare künftige Veränderungen so aufnahmefähig sein soll, dass sie nicht fortgesetzt angepasst werden muss, ohne dass eine grundsätzliche Rechtsänderung beabsichtigt ist, können unbestimmte Rechtsbegriffe die nötige Flexibilität der gesetzlichen Normierung gewährleisten.

Unbestimmte Rechtsbegriffe können - unter Wahrung des Bestimmtheitsgebots - auch in Kombination mit der Einräumung eines Ermessens (5.2.4 und 5.2.5) eingesetzt werden.

5.2.4 Schaffen von Handlungsspielraum durch Einräumen eines Entschliessungsermessens

Entschliessungsermessen liegt vor, wenn ein Rechtssatz es der Behörde freistellt, ob überhaupt eine bestimmte Rechtsfolge anzuordnen ist. Entschliessungsermessen wird typischerweise geschaffen durch die ausdrückliche Ermächtigung zum Handeln „nach Ermessen“ oder durch „Kann-Vorschriften“.

Das durch Gesetz eingeräumte Ermessen muss von den rechtsanwendenden Behörden pflichtgemäss gehandhabt werden. Sie gewichten dabei auch die ihnen in den Leistungsvereinbarungen und im Gesetz vorgegebenen Leistungs- und Wirkungsziele.

Entschliessungsermessen kann auch in Kombination mit Auswahlermessen (5.2.5) oder mit unbestimmten Rechtsbegriffen (5.2.3) eingeräumt werden.

⁶⁴ Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich/Kiener, Regina: Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 145.

5.2.5 Schaffen von Handlungsspielraum durch Einräumen eines Auswahlermessens

Auswahlermessens liegt vor, wenn ein Rechtssatz der Behörde freistellt, welche von mehreren Rechtsfolgen anzuordnen ist.

Im Kontext der NEF-Gesetzgebung ist die Einräumung eines Auswahlermessens durch Vorgabe eines Massnahmenkatalogs mit Wahlfreiheit von besonderem Interesse.

Das durch Gesetz eingeräumte Ermessen muss von den rechtsanwendenden Behörde pflichtgemäss gehandhabt werden. Sie gewichten dabei auch die ihnen in den Leistungsvereinbarungen und im Gesetz vorgegebenen Leistungs- und Wirkungsziele.

Auswahlermessens kann auch in Kombination mit Entschliessungsermessens (5.2.4) oder mit unbestimmten Rechtsbegriffen (5.2.3) eingeräumt werden.

5.2.6 Verzicht auf Konkretisierung der Regelung

Eine offene Normierung kann bezwecken, den rechtsanwendenden Behörden im Einzelfall eine den konkreten Umständen gerecht werdende, „billige“ Entscheidung zu ermöglichen. In diesen Fällen darf die Unbestimmtheit des Gesetzes nicht durch eine generell-abstrakte Regelung auf Verordnungsebene „ausgefüllt“ werden⁶⁵. In jedem Fall muss aber die - absichtlich unbestimmte - gesetzliche Regelung den Anforderungen des Legalitätsprinzips genügen. Ist die Funktion der Unbestimmtheit der gesetzlichen Regelung nicht klar, so sollte der Gesetzgeber sie durch eine entsprechende Formulierung festlegen Z. B. durch eine ausdrückliche Zuweisung der Regelungsbefugnis an den Ordnungsgeber oder die rechtsanwendenden Behörden.

Beispiel:

*„Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung,“
„Über ... entscheidet die ... Behörde im Einzelfall“*

5.2.7 Ermächtigung des Ordnungsgebers zu Abweichungen vom Gesetz

Der Ordnungsgeber wird - unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen - im Gesetz ermächtigt,

- die Anwendbarkeit einer gesetzlichen Massnahme je nach Bedarf zeitlich befristet auszusetzen;
- die Anwendbarkeit einer gesetzlichen Massnahme nach Bedarf auf einen Teilbereich einzugrenzen;
- für einen bestimmten Bereich eine von der gesetzlichen Regelung abweichende Regelung zu treffen, sofern diese es ermöglicht, das Ziel mit weniger einschneidenden Massnahmen zu erreichen.

Beispiel (Art. 2 PG⁶⁶):

....

⁴ *Der Regierungsrat kann für die nebenamtlichen und die nichtständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abweichende Vorschriften erlassen.*

⁶⁵ Müller, Georg: Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich 1999, Rz. 207.

⁶⁶ Gesetz vom 5. November 1992 über das öffentliche Dienstrecht (Personalgesetz, PG); BSG 153.01.

5.2.8 Subsidiäre gesetzliche Massnahmen

Das Gesetz umschreibt ein Wirkungsziel, das in erster Linie durch die bereits verfügbaren gesetzlichen oder durch freiwillige Massnahmen erreicht werden soll. Für den Fall, dass das Ziel mit diesen Massnahmen nicht erreicht werden kann, sieht es die Anwendung einer zusätzlichen, im Gesetz umschriebenen Massnahme vor.

Beispiel: Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz)⁶⁷

Art. 3 Mittel

¹ Das Reduktionsziel soll in erster Linie durch energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische sowie durch freiwillige Massnahmen erreicht werden.

² Kann das Reduktionsziel durch diese Massnahmen allein nicht erreicht werden, erhebt der Bund eine Lenkungsabgabe auf fossilen Energieträgern (CO₂-Abgabe).

³ Bestimmte Verbraucher von fossilen Brenn- und Treibstoffen können sich von der CO₂-Abgabe befreien, wenn sie sich gegenüber dem Bund zu einer Begrenzung der CO₂-Emissionen verpflichten (Art. 9).

Art. 5 Evaluation

¹ Der Bundesrat beurteilt regelmässig die Wirkung der getroffenen und geplanten Massnahmen im Hinblick auf die Verminderung der CO₂-Emissionen. Er berücksichtigt insbesondere die Entwicklung der wichtigsten Rahmenbedingungen wie Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Verkehrswachstum.

² Er stützt sich bei der Evaluation auf statistische Erhebungen.

Art. 6 Einführung der Abgabe

¹ Ist absehbar, dass das Reduktionsziel mit den Massnahmen nach Artikel 3 Absatz 1 allein nicht erreicht wird, führt der Bundesrat die CO₂-Abgabe ein.

² Er berücksichtigt dabei insbesondere:

- a. die Wirkung weiterer Energieabgaben;
- b. die getroffenen Massnahmen anderer Staaten;
- c. die Preise der Brenn- und Treibstoffe in den Nachbarstaaten;
- d. die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und einzelner Branchen.

³ Der Bundesrat kann die Abgabe frühestens im Jahr 2004 einführen.

⁴ Er kann die Abgabe stufenweise einführen. Er legt den Zeitplan für die einzelnen Stufen im Voraus fest.

5.2.9 Direktionsverordnungen

Direktionsverordnungen sind zulässig, wenn das Gesetz die Übertragung der Verordnungskompetenz des Regierungsrates ausdrücklich vorsieht (Art. 69 Abs. 3 KV) und der Regierungsrat die Rechtsetzungsbefugnis durch Verordnung auch tatsächlich überträgt. Aus der Sicht von NEF wäre es sinnvoll, den Regierungsrat auf der Gesetzesebene vermehrt zur Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Direktionen zu ermächtigen, wo dies aus einer Führungssicht oder aus fachlicher Sicht sachgerecht ist: Wichtigere delegierte Regelungen sollten durch den Regierungsrat erlassen, weniger wichtige Fragen der Ausgestaltung des Vollzugs durch die Direktionen geregelt werden.

⁶⁷ SR 641.71, BBl 1997 III 410, 450 ff., 475, 1999 8713.

Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz).

Die Anwendung der Subdelegationsmöglichkeiten hat aber aus der Sicht von NEF verschiedene Vorteile:

- Die Führungsverantwortung der Direktionen wird gestärkt (Führungsorientierung).
- Es ist eine flexiblere Anpassung der Rechtsgrundlagen an veränderte Verhältnisse möglich (Bürgerinnen- und Bürgerorientierung).
- Heute nur direktionsinterne bürgerrelevante Richtlinien können in Erlassform transparent gemacht werden.
- Die Harmonisierung der kantonalen Rechtsordnung wird erschwert.

Diese Art der Regelung weist allerdings auch Probleme auf:

- Mit der Subdelegation entledigt sich der Regierungsrat eines seiner wichtigsten Führungsinstrumente.
- Es entstehen wieder (wie früher: Gesetz, Dekret, Verordnung) drei Erlassebenen, was wiederum der Transparenz und der Benutzerfreundlichkeit abträglich ist.
- Wenn eine weitere mitbetroffene Direktion bei der Ausgestaltung der Direktionsverordnung mitzuwirken hat, kann die Subdelegation ihren Zweck, einer Direktion einen eigenen Handlungsspielraum einzuräumen, nicht erreichen.

5.3 Möglichkeiten der Ordnung von Aufgaben nach Prioritäten

Da die Ressourcen knapp sind, ist die Prioritätensetzung unabdingbar. Die Prioritätensetzung kann in allen rechtlich zulässigen, staatlichen Handlungsformen und damit auch und besonders durch Gesetzgebung des Parlaments (Art. 74 KV) und der Regierung (Art. 88 KV) erfolgen. Bereits der Entscheid darüber, ob überhaupt Gesetzgebung in einem bestimmten Problembereich stattfinden soll, ist Prioritätensetzung. Hier meint Prioritätensetzung jedoch nur die Ordnung von Aufgaben durch die Normierung von Prioritäten im Gesetz, im Dekret und in der Verordnung.

Jede Ordnung von staatlichen Aufgaben nach Prioritäten hat die Bedingungen des übergeordneten Rechts (Völkerrecht, Bundesrecht, Kantonsrecht) zu beachten. Sofern eine bestimmte Prioritätenordnung in Berücksichtigung aller Umstände grundlegend und wichtig im Sinne von Artikel 69 Absatz 4 KV ist, ist dafür eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig. Für die Staatsbeiträge besteht eine solche in Artikel 16 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 (StBG)⁶⁸.

Abgesehen von einer Prioritätensetzung durch Erfüllung der Anforderungen nach Artikel 69 Absatz 4 KV ist eine solche auf der Stufe des Gesetzes oder des Dekretes nur dann vorzunehmen, wenn dies aus politisch-strategischen Gründen notwendig ist. Andernfalls hat die Prioritätensetzung durch Verordnung oder andere, rechtlich zulässige, staatliche Handlungsformen der strategischen (z.B. politische Planung) oder operativen (z.B. Weisungen) Ebenen zu erfolgen.

⁶⁸ BSG 641.1.

Beispiele:

Kantonales Gesetz vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle (KFKG)⁶⁹

Art. 10 Leistungsvereinbarung

¹ *In einer Leistungsvereinbarung werden die Produktegruppen "Kernaufgaben", "Sonderprüfungen" und "Beratungsdienstleistungen", die Leistungsstandards, die Leistungsindikatoren und die Verteilung der für die Erfüllung des Leistungsauftrags nötigen finanziellen Mittel festgelegt.*

² *Die finanziellen Mittel sind so bereitzustellen, dass die Kernaufgaben nach den definierten Leistungsstandards vorweg sichergestellt sind und dass sowohl die Finanzkommission wie auch der Regierungsrat Sonderprüfungen in Auftrag geben und Beratungsdienstleistungen beanspruchen können.*

³ *Der Grosse Rat beschliesst die Leistungsvereinbarung auf Antrag des Regierungsrates und der Finanzkommission.*

Verordnung vom 5. November 1997 über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft (LKV)⁷⁰:

3. Auszahlung

Art. 20 ¹*Die ADR richtet die Beiträge im Rahmen des Budgets des LANA aus.*

²*Reicht der genehmigte Kredit nicht aus, so werden zunächst jene Beiträge ausgerichtet, welche bereits im Vorjahr geförderte Flächen und Objekte betreffen.*

³*Muss unter den neu angemeldeten Flächen und Objekten ausgewählt werden, so sind die Vorranggebiete nach dem kantonalen Landschaftsentwicklungskonzept oder nach den von den Planungsregionen erarbeiteten vergleichbaren Konzepten zu bevorzugen.*

5.4 Verknüpfung von Finanzen und Leistungen

Eines der wesentlichen Anliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen (auf unterster Ebene in der Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung, auf der Planungsebene im Aufgaben und Finanzplan). Im Bereich der Gesetzgebung bieten sich namentlich folgende Möglichkeiten zur Verknüpfung von Finanzen und Leistungen an:

- *Im Verfahren:* Die Kostenfolgen von Erlassen sind besser abzuschätzen (begleitende Gesetzesevaluation, vgl. Ziffer 3.1.3) und in einen Zusammenhang zur Aufgaben- und Finanzplanung zu stellen.
- *Inhaltlich:* Es können Bestimmungen über den Kostendeckungsgrad in den Erlass selbst aufgenommen werden.

Beispiel: Artikel 66 des Gesetzes über die Universität vom 5. September 1996 (UniG)⁷¹:

¹ *Die Universität erhebt für ihre Leistungen in der Weiter- und Fortbildung Kursgelder. Diese sind grundsätzlich kostendeckend und marktgerecht festzulegen.*

² ...

⁶⁹ BSG 622.1.

⁷⁰ BSG 910.112.

⁷¹ BSG 436.11.

5.5 Möglichkeiten der Verankerung des Controllings

Mittels eines Controllings können die Leistung (Leistungscontrolling) oder das Finanzgebahren (Finanzcontrolling) des Regierungsrates und der Verwaltung gesteuert werden. Controlling bedeutet nicht etwa Kontrolle, sondern das Bereitstellen von Führungsinformation, dessen Auswertung und das Ergreifen allfällig sich aus den Erkenntnissen aufdrängender Massnahmen.

Controlling kann auf Gesetzesstufe mit unterschiedlichem Präzisierungsgrad festgehalten werden:

- Pflicht zum Führen eines Controllings, unter Präzisierung des betroffenen Bereichs, z.B.: „Der Regierungsrat schafft Instrumente zur Überwachung der Kostenentwicklung im Personalbereich.“
- Auftrag an den Regierungsrat, das Controlling in einem bestimmten Bereich durch Verordnung zu regeln, z.B.: „Der Regierungsrat regelt das Personalcontrolling durch Verordnung.“
- Festlegen von bestimmten Indikatoren, über die ein Controlling geführt werden muss, im Gesetz, z.B.: „Das zuständige Amt führt ein Personalcontrolling. Dieses umfasst insbesondere die Kostenentwicklung im Personalbereich und die in Artikel 3 aufgeführten personalpolitischen Ziele.“

Der Regierungsrat kann gestützt auf seine verfassungsrechtliche und gesetzliche Pflicht zur Führung der Verwaltung (Art. 87 KV, Art. 24 Bst. a OrG) das Controlling vorbehaltlich einschränkender Bestimmungen im Gesetz auch ohne gesetzliche Ermächtigung durch Verordnung regeln. Dasselbe gilt – unter dem Vorbehalt der Regelung durch den Regierungsrat – auch für die Direktionen.

Die neue Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen wird voraussichtlich generelle Controllingpflichten festhalten, so dass in den Erlassen der besonderen Gesetzgebung das Controlling nur noch dann geregelt werden muss, wenn zusätzlich oder sachlich bedingt eine besondere Art des Controllings erforderlich ist.

5.6 Übertragung von Aufgaben an Dritte

5.6.1 Begriffe

Dritte: Mit Dritten sind alle selbstständigen Rechtsträger gemeint, auf welche der Kanton seine Aufgaben übertragen kann. Im Vordergrund stehen juristische Personen jeglicher Rechtsform (d.h. sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Organisationen, wobei es unerheblich ist, wer Eigentümer dieser juristischen Person ist). Kantonsaufgaben können auch an natürliche Personen übertragen werden.

Auslagerung: Wird eine kantonale Aufgabe ausgelagert, so wird sie einem Dritten zur Erfüllung übertragen. Die Aufgabe (und damit auch die grundsätzliche Aufgabenverantwortung) bleibt eine solche des Kantons. Es kann zwischen Auslagerungen an verselbstständigte Organisationen des Kantons (Ausgliederung) und an Private (echte Dritte) unterschieden werden. Die Unterscheidung ist von Bedeutung, weil die Einflussmöglichkeiten und Einwirkungspflichten des Kantons je nachdem unterschiedlich geregelt werden müssen.

Ausgliederung: Die Ausgliederung bezeichnet den Vorgang, bei dem eine juristische Person bestimmte eigene Organisationsbereiche (und damit in der Regel Vermögenswerte) verselbstständigt und auf eine andere bestehende oder neu gegründete juristische Person überträgt, wobei die ausgliedernde Organisation Kapital- bzw. Mitgliedschaftsanteile an der ausgliederten „Tochter“ erhält. Auf den Kanton bezogen liegt eine Ausgliederung vor, wenn

eine Verwaltungseinheit verselbstständigt und auf eine andere juristische Person (z.B. Anstalt, Aktiengesellschaft) übertragen, der Kanton aber weiterhin beherrschender Eigentümer der ausgegliederten Organisation bleibt. In aller Regel werden im Zuge einer Ausgliederung auch Aufgaben ausgelagert.

Privatisierung: Die Auslagerung ändert nichts am kantonalen Charakter der Aufgabe, sondern nur an der Organisationsform der Aufgabenerfüllung. Auslagerungen (wie auch Ausgliederungen) sind deshalb *unechte* Privatisierungen und deuten nur auf die (allenfalls) privatrechtliche Form des Aufgabenträgers. Von einer *echten* Privatisierung kann nur dort gesprochen werden, wo der sich Kanton aus einer bestimmten Aufgabe vollständig zurückzieht.

5.6.2 Anforderungen der Kantonsverfassung an die Aufgabenübertragung

Die Kantonsverfassung enthält einen Katalog jener Aspekte, die im Rahmen einer Aufgabenübertragung an Dritte zwingend auf (formell-)gesetzlicher Ebene zu regeln sind (Art. 95 Abs. 2 und 3 KV). Die Vorgaben dieses Katalogs sind allerdings – entsprechend dem Charakter einer Verfassung – recht allgemein gehalten und deshalb im Einzelfall konkretisierungsbedürftig:

- a) Soweit der Kanton eine öffentlich- oder privatrechtliche Institution errichtet (insbesondere bei Ausgliederungen), hat das Gesetz sowohl die Grundzüge der Organisation als auch die Grundzüge der übertragenen Aufgaben zu regeln (Art. 95 Abs. 2 lit. a KV).
- b) Soweit sich der Kanton an öffentlich- oder privatrechtlichen Institutionen beteiligt, hat das Gesetz „Art und Umfang von bedeutenden kantonalen Beteiligungen“ festzulegen (Art. 95 Abs. 2 Bst. c KV). Zu beachten ist, dass Beteiligungen im Sinne der Anlage von Finanzvermögen hier nicht erfasst werden.
- c) Sofern die übertragene Aufgabe bedeutend ist oder im Rahmen der Leistungserbringung Grundrechte eingeschränkt oder Abgaben erhoben werden können (Art. 95 Abs. 2 lit. d KV), sind immer Art und Umfang der übertragenen Aufgabe im Gesetz zu regeln. Nur wirklich (politisch und/oder finanziell) untergeordnete Leistungen bedürfen zu ihrer Übertragung an Dritte keiner ausdrücklichen Regelung im Gesetz.
- d) Sollen die Dritten, welchen eine Aufgabe übertragen wird, selbst Recht setzen können, müssen die Art und der Rahmen der Delegation solcher Rechtsetzungsbefugnissen im formellen Gesetz festgelegt werden (Art. 95 Abs. 2 lit. b KV). Dies gilt sinngemäss auch für die Übertragung von Verfügungsbefugnissen.
- e) Mit der Aufgabenübertragung an Dritte kann auch die Übertragung von Sach- und Finanzentscheiden verbunden sein. Wird dabei in die ordentliche Zuständigkeitsordnung des Kantons eingegriffen, muss auch diese Übertragung von Befugnissen im Gesetz geregelt werden.
- f) Schliesslich gibt die Verfassung vor, dass alle selbstständigen Aufgabenträger – einschliesslich der privaten Dritten – unter der Aufsicht des Regierungsrats stehen. Das Gesetz hat überdies eine angemessene Mitwirkung des Grossen Rates vorzusehen (Art. 95 Abs. 3 KV).

Nicht für jede Aufgabenübertragung auf Dritte ist eine gesetzliche Grundlage erforderlich: Kein Gesetz wird verlangt, wenn (kumulativ) die übertragene Aufgabe unbedeutend ist, zu keinen Grundrechtseinschränkungen oder Abgabenerhebungen führen kann, keine Rechtsetzungsbefugnisse an den Träger delegiert werden und der Kanton an der Errichtung des Trägers nicht beteiligt ist. In diesen – in der Praxis eher seltenen – Fällen kann eine Aufgabenübertragung an Dritte auch durch Beschluss des zuständigen Organs erfolgen. Für die

Beschaffung von Sachmitteln und für die Erstellung von Dienstleistungen zuhanden der zuständigen Organisationseinheit der kantonalen Verwaltung ist ebenfalls keine formell-gesetzliche Grundlage notwendig. Demgegenüber erfordert eine Auftragserteilung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag im Kanton Bern immer eine Grundlage im formellen Gesetz (vgl. Art. 49 Abs. 1 VRPG).

5.6.3 Wirkungsorientierung und Aufgabenübertragung an Dritte

5.6.3.1 Allgemeines

Im Grundsatz gilt, dass der Kanton die Aufgabenübertragung an Dritte – gerade auch bei Aufgaben, für die ein wirkungsorientierter Ansatz besonders interessant ist – in den Grundzügen auf gesetzlicher Ebene regeln muss. Auf den ersten Blick könnte dieses Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage den Eindruck entstehen lassen, dass dadurch die Möglichkeiten der wirkungsorientierten Aufgabenerfüllung eingeschränkt würden. Diese Befürchtung ist dann gegenstandslos, wenn sich die gesetzliche Regelung der Aufgabenübertragung tatsächlich auf die strategischen Grundzüge beschränkt und sich – neben der Regelung der rechtstaatlich zwingenden Grundlagen – in erster Linie bemüht, die vom Dritten erwartete Leistung bzw. die dadurch zu erzielende Wirkung zu definieren. Dabei kann die gesetzliche Gestaltung von Aufgabenübertragungen durchaus mit der Definition von Produkten innerhalb der wirkungsorientiert geführten Verwaltung verglichen werden.

Im Rahmen der Gestaltung von Aufgabenübertragungen kann jeweils von der Vorstellung ausgegangen werden, dass zwei Seiten zu regeln sind: Einerseits sind auf der Seite des Kantons die erforderlichen Grundlagen zu schaffen, damit die Aufgabe überhaupt ausgegliedert bzw. ausgelagert werden kann (Welche Aufgabe soll an einen Dritten übertragen werden? Soll der Kanton selbst eine Institution errichten bzw. übernehmen? Welches sind die Grundzüge der zu übertragenden Aufgabe?). Andererseits besteht unter Umständen das Bedürfnis, auch auf der Seite des neuen Aufgabenträgers Regelungen zu treffen. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo der Kanton rechtlich selbständige Träger errichtet oder übernimmt. Auch hier kann jedoch dem Träger eine mehr oder weniger weit gehende Autonomie zur Selbstorganisation eingeräumt werden, wobei beispielsweise in Aktiengesellschaften dem Kanton als (Mehrheits-)Eigentümer und -Aktionär ohnehin massgeblicher Einfluss etwa auf die Statutengestaltung bleibt. Wird hingegen eine Aufgabe auf vom Kanton unabhängige private Dritte übertragen, hat der Kanton nur beschränkte Möglichkeiten, das Innere dieser Organisation mitzugestalten.

5.6.3.2 Wirkungsorientierung und Aufsicht

Jeder Träger kantonalen Aufgaben untersteht grundsätzlich der Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Grossen Rates. Bei der Ausgestaltung der Aufsicht über die Träger kantonalen Aufgaben gilt es abzuwägen zwischen einer angemessenen politischen Aufsicht und einer sachgerechten (unternehmerischen) Handlungsfreiheit des Aufgabenträgers.

Weniger Probleme bereitet die Ausgestaltung der regierungsrätlichen Aufsicht. Die Regierung kann in der Regel direkten, entscheidenden Einfluss auf die Institution nehmen (z.B. als Aktionärsvertreterin in Aktiengesellschaften, als Vertreterin des Dotaktionskapitalsgebers in Anstalten oder als Aufsichtsorgan mit entsprechenden Kompetenzen, wenn dies gegenüber unabhängigen, privaten Dritten vorgesehen ist). Dem Regierungsrat obliegen zudem als Exekutive der Mutterorganisation auch eigentliche "Konzernleitungspflichten und -rechte" gegenüber den kantonalen Tochterorganisationen. Dies bedeutet, dass der Regierungsrat die Pflicht hat, die ihm (z.B. nach Aktienrecht) zustehenden Lenkungs- und Kontrollmöglichkeiten auszuüben.

Schwieriger ist die Definition der Aufsicht des Grossen Rates, dem von Verfassung wegen die Oberaufsicht über selbständige Aufgabenträger zukommt (Art. 78 KV) und dessen Mitwirkung durch das Gesetz geregelt werden muss (Art. 95 Abs. 3 KV). Oberaufsicht ist an sich indirekte Aufsicht – beispielsweise über die grossrätliche Beaufsichtigung des Regierungsrats –, was an sich in einem gewissen Spannungsverhältnis zur von der Verfassung verlangten „angemessenen Mitwirkung“ (Art. 95 Abs. 3 KV) steht, welche eine aktivere Rolle impliziert.

5.6.3.3 Sicherstellung der wirkungsorientierten Führung bei der Übertragung von Aufgaben an Anstalten und andere öffentlichrechtliche Institutionen

5.6.3.3.1 Grundsätze

Mit der Ausgliederung von Verwaltungseinheiten, welche eine bestimmte kantonale Aufgabe ausserhalb der Zentralverwaltung wahrnehmen sollen, begibt sich der Kanton in ein gewisses Dilemma: Einerseits steht hinter der Verselbständigung von Organisationen in der Regel die Idee, einem Aufgabenträger mehr Eigenständigkeit und damit auch mehr Handlungsspielraum zu gewähren. Andererseits bleibt der Aufgabenträger auch als selbständige Organisation mit dem Kanton verbunden, da die Aufgabe nach wie vor im Interesse des Kantons zu erfüllen ist und der Kanton letztlich die Verantwortung für Aufgabe und Organisation trägt.

Allgemeine Richtlinien für die gesetzliche Ausgestaltung von wirkungsorientiert geführten, selbständigen Institutionen des Kantons sind relativ schwierig auszumachen. Dies vor allem deshalb, weil je nach (insbesondere politischer) Sensibilität der übertragenen Aufgabe ein unterschiedliches Bedürfnis besteht, im Gesetzgebungsverfahren mehr oder weniger enge Leitplanken und Detailregelungen zu erlassen.

Mit einem schlanken, sich auf Grundsätze beschränkenden Gesetz wird einer Institution tendenziell mehr Freiraum für die Aufgabenerfüllung gewährt. Allerdings muss der Kanton als Träger seiner selbständigen Institutionen eine Eigentümerstrategie festlegen und diese, soweit sie die Grundsätze der Aufgabendefinition (Kerngeschäftsbereiche, Leistungs- und Wirkungsziele) und die Grundzüge der Organisation betrifft, im Prinzip ins Gesetz einfließen lassen. Insbesondere bezüglich der Art und Weise der Zielerreichung ist jedoch – entsprechend der allgemeinen Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung – möglichst Zurückhaltung zu üben.

Neben der politischen Sensibilität einer Aufgabe ist für die Dichte der gesetzlichen Regelung einer selbständigen kantonalen Institution oft auch die sachspezifische Natur der durch sie erfüllten Aufgabe ausschlaggebend: Je hoheitlicher oder monopolartiger eine Aufgabe ist, desto eher entsteht das Bedürfnis (oder teilweise auch eine rechtliche Verpflichtung), die Regelung der Aufgabenerfüllung weitergehend durch den Kanton selbst vorzunehmen und nicht oder nur beschränkt an einen Dritten zu delegieren (z.B. Universität, AKB, IVB, GVB). Vor allem dort, wo der Institution hoheitliche Befugnisse übertragen werden oder wo im Rahmen der Aufgabenerfüllung Grundrechte tangiert werden können, sind an die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage höhere Anforderungen zu stellen, was tendenziell zu einer Verdichtung des Gesetzes führt und unter Umständen mit dem Ziel der Wirkungsorientierung in Widerspruch stehen kann. Bei Aufgaben mit überwiegend oder ausschliesslichem Dienstleistungscharakter, die unter Umständen sogar im Wettbewerb mit Privaten erfüllt werden (und eventuell substituierbar sind; z.B. BEKB), besteht meistens die Möglichkeit, die Regelung des institutionellen Rahmen auf Gesetzesebene auf ein Minimum zu beschränken.

In jedem Fall zentral für den Handlungsspielraum der kantonalen Institutionen und damit für die wirkungsorientierte Führung von und in solchen Gebilden ist die Bestimmung der finanzhaushaltsrechtlichen Grundlagen der selbständigen Organisation. Insbesondere für Anstalten besteht hier ein relativ grosser Gestaltungsspielraum.

5.6.3.3.2 Besonderheiten möglicher Rechtsformen

Der Kanton kann rechtlich selbständige Organisationen des öffentlichen Rechts errichten und führen, um durch sie seine Aufgaben erfüllen zu lassen. Die bedeutenste öffentlichrechtliche Institution ist die Anstalt. Daneben existiert jedoch eine Reihe weiterer Rechtsformen, welche vergleichbaren Instituten des Privatrechts nachgebildet sind: Öffentlichrechtliche bzw. spezialgesetzliche Aktiengesellschaften (Art. 763 OR), öffentlichrechtliche Genossenschaften (Art. 829 OR), öffentlichrechtliche Stiftungen.

Ein eigentliches öffentlichrechtliches Gesellschaftsrecht existiert nicht. Dies bedeutet, dass öffentlichrechtliche Institutionen grundsätzlich durch das Gemeinwesen nicht nur errichtet, sondern bis in die Einzelheiten ausgestaltet werden müssen, da nicht oder nur beschränkt auf vorbestehende Organisationsformen zurückgegriffen werden kann. Gleichzeitig schafft dieser Umstand jedoch auch weitgehende Freiheiten für die Gestaltung der öffentlichrechtlichen Institutionen.

Am ausgeprägtesten zeigt sich dies für die Anstalten: Je nach Aufgabe kann die Anstalt praktisch stiftungsähnlich oder aber mehr oder weniger einer Aktiengesellschaft vergleichbar gestaltet werden. Auch dort, wo das kantonale Recht (öffentlichrechtliche) Aktiengesellschaften oder Genossenschaften errichtet, kann beliebig von den üblichen (privatrechtlichen) Regelungen der entsprechenden Gesellschaftsformen abgewichen werden. Aber auch dann, wenn auf die „ursprünglichen“ Gesellschaftsformen unverändert verwiesen wird, bleiben diese Organisationen solche des kantonalen öffentlichen Rechts.

Der grosse Gestaltungsspielraum für öffentlichrechtliche Institutionen hat zur Folge, dass auch für deren rechtliche Verankerung verschiedene Möglichkeiten offen stehen. Wie grundsätzlich für alle Errichtungen von bzw. Beteiligungen an Institutionen sind bestimmte minimale Eckpunkte der Institution im Gesetz zu formulieren. Die Institution selbst kann entweder auf Verordnungsebene durch den Regierungsrat ausgestaltet werden, oder es kann diese Kompetenz der Institution selbst übertragen werden, welche dann in ihren (oft genehmigungspflichtigen) Statuten – im Rahmen des Gesetzes – die Feingliederung der Organisation übernimmt. Möglich sind auch Mischformen mit Verordnung und Statut (z.B. Universität).

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Normstufen, auf welchen eine Institution verankert wird, nicht entscheidend sind für die Möglichkeit wirkungsorientierten Arbeitens. Ausschlaggebend sind vielmehr die Vorgabe von Leistungs- und Wirkungszielen (inklusive eines wirksamen Controllings) sowie die Öffnung von Freiräumen für die Erreichung dieser Ziele und Wirkungen. Im Vordergrund steht deshalb insbesondere die Regelung der auf die Institution anwendbaren finanzhaushalts- und finanzkompetenzrechtlichen Grundlagen. Ohne besondere Regelung unterstehen öffentlichrechtliche Anstalten grundsätzlich den allgemeinen Finanzhaushaltsvorschriften. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass Anstalten eine besondere Rechnung führen (Art. 10a FHG), was im Ergebnis eine Globalbudgetierung ermöglicht. Öffentlichrechtliche Institutionen können vom Anwendungsbereich des kantonalen Personalrechts ausgenommen und den obligationenrechtlichen Vorschriften über den Arbeitsvertrag unterstellt werden.

Möglich ist, selbständige öffentlichrechtliche Institutionen auch als blosse Betriebsgesellschaften zu errichten, d.h. ohne die Anlagen, welche im Eigentum des Kantons bleiben (z.B. Universität). Zwar hat dies gewisse Auswirkungen auf die finanzielle Erfassung der entsprechenden Aufgaben bzw. Aufgabenträger, für die wirkungsorientierte Führung ist dies jedoch nicht von entscheidender Bedeutung.

5.6.3.4 Sicherstellung der wirkungsorientierten Führung bei der Übertragung von Aufgaben an privatrechtliche Institutionen des Kantons

Wählt der Kanton für die Ausgliederung von Verwaltungseinheiten privatrechtliche Formen oder beteiligt er sich an privatrechtlichen Institutionen, so sind die Möglichkeiten beschränkt, hier auf die organisatorische Ausgestaltung einzuwirken. Dies deshalb, weil die entsprechenden Rechtsformen (z.B. Aktiengesellschaft, Stiftung) durch das Privatrecht weitgehend vorgegeben sind. Hingegen muss der Kanton auch hier gesetzliche Grundlagen schaffen: So sind in der Regel (mindestens) Art und Umfang der Beteiligung, Art und Umfang der übertragenen Aufgabe (inklusive allfälliger Rechtsetzungsbefugnisse) sowie die Aufsicht gesetzlich festzuschreiben (vgl. Ziff. 5.6.2). Dadurch wird nicht auf die Organisationsstruktur der Institution eingewirkt, sondern gewissermassen das notwendige öffentlich(rechtlich)e Umfeld der auch in ihrer privatrechtlichen Form öffentlichen Institutionen geregelt. Zu diesem Umfeld gehört beispielsweise auch, dass der Kanton dem privatrechtlichen Aufgabenträger vorschreiben kann, das Personal nach öffentlich- oder privatrechtlichen Regeln anzustellen.

Für die Sicherstellung der wirkungsorientierten Führung ergeben sich keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen kantonalen Institutionen. Beide Situationen sind geprägt von der Beherrschung der selbständigen Aufgabenträger durch den Kanton mit der entsprechenden Möglichkeit und (Pflicht), die Organisationen zielgerichtet für seine Zwecke einzusetzen. Gleich wie öffentlichrechtliche können auch privatrechtliche Institutionen als Betriebsgesellschaften eingesetzt werden. Entscheidend ist auch hier, ob und inwieweit der Kanton der Institution Handlungsfreiräume zur Erreichung der Aufgabenziele und -wirkungen zugesteht. Bezüglich des Rechnungswesens sind die Institutionen in der Regel den handelsrechtlichen Grundsätzen unterstellt und insofern aus dem Anwendungsbereich des Finanzhaushaltsrechts ausgeklammert, was gewisse Spielräume öffnet. Allerdings muss die Verbindung zu Voranschlag und Rechnung des Kantons trotzdem sichergestellt werden (Erfordernis der Konsolidierung).

5.6.3.5 Sicherstellung der wirkungsorientierten Führung bei der Übertragung von Aufgaben an private Dritte

Der Kanton kann seine Aufgaben durch Private erfüllen lassen, mit denen er strukturell oder institutionell in keiner Weise verbunden und an denen er nicht beteiligt ist. Die Übertragung von Aufgaben auf Private ist im Kanton Bern bisher relativ vereinzelt geblieben, doch sind weitgehend alle Aufgaben – vor allem jene mit Dienstleistungscharakter – theoretisch auf Private übertragbar.

Überträgt der Kanton eine Aufgabe an einen Privaten, so kann er grundsätzlich kaum Einfluss nehmen auf die Struktur und Organisation des Privaten, soweit dieser nicht freiwillig im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit dem Kanton allfällige Auflagen akzeptiert.

Für die Übertragung der Aufgabe auf den Dritten muss der Kanton indessen auch hier in der Regel eine gesetzliche Grundlagen schaffen. So sind insbesondere Art und Umfang der übertragenen Aufgabe sowie die kantonale Aufsicht zu regeln. Letzteres deshalb, weil die Aufgabe, auch wenn sie durch einen Privaten erfüllt wird, weiterhin eine kantonale bleibt und der Kanton dadurch letztlich die Erfüllung gewährleisten muss. Dies zeigt sich etwa darin, dass der Private beispielsweise auch dem Öffentlichkeitsprinzip untersteht, soweit er eine kantonale Aufgabe erfüllt. – Auch Privaten können hoheitliche Befugnisse (inkl. Rechtsetzungsbefugnisse) übertragen werden, was aber grundsätzlich ebenfalls eine gesetzliche Grundlage voraussetzt. Der Private kann neben der kantonalen Aufgabe auch andere Tätigkeiten erfüllen. Dieser Geschäftsteil betrifft den Kanton nicht.

Die Übertragung einer kantonalen Aufgabe an Private erfolgt zweistufig: Zunächst beschliesst das zuständige kantonale Organ (meistens im Gesetzgebungsverfahren), die Aufgabe auszulagern. Dann schliesst der Kanton mit einem Privaten einen (Leistungs-)Vertrag ab, in welchem sich der Private verpflichtet, seine Leistungen entsprechend dem Auslagerungsbeschluss für den Kanton zu erbringen. Für die Sicherstellung der wirkungsorientierten Aufgabenerfüllung ist in dieser Konstellation vor allem diese Vereinbarung zwischen Kanton und Privaten entscheidend. Im Unterschied zu Leistungsvereinbarungen innerhalb der kantonalen Verwaltung handelt es sich bei den Vereinbarungen mit Privaten um Verträge im Rechtssinn. Je nach Ausgestaltung dieses Leistungsvertrags – er kann inhaltlich einer „wirkungsorientierten“ Leistungsvereinbarung mit Leistungsindikatoren etc. sehr ähnlich sein – kann der Private veranlasst werden, die ihm übertragene Aufgabe nach den Vorstellungen des Kantons wirkungsorientiert zu erfüllen.

Über den Leistungsvertrag (ihm geht gegebenenfalls ein Submissionsverfahren voraus) kann der Kanton im Weiteren zwar nicht auf die Struktur und Organisation des Privaten einwirken, aber die Art und Weise der Aufgabenerfüllung beeinflussen, indem der Vertrag – zur Sicherstellung der kantonalen Interessen – an bestimmte Auflagen gebunden wird (z.B. Einhaltung gewisser arbeitsrechtlicher Standards oder gewisser [bspw. umweltverträglicher] Verfahren, Vereinbarung von Aufsichts- und Einsichtsrechten, Transparenz der Kostenrechnung etc.). Zudem ist eine Einflussnahme insbesondere auch durch Genehmigungsvorbehalte und Qualitätsvorgaben möglich.

5.7 Selbstregulierung⁷²

Das Konzept der Selbstregulierung kann dahingehend umschrieben werden, dass die Regelung eines grundsätzlich regelungsbedürftigen Bereichs jenen Privaten überlassen oder zugewiesen wird, die materiell von der Regelung betroffen sind.⁷³ Mit der Selbstregulierung werden neue Wege ausprobiert, da eine nachhaltige Entwicklung nicht mehr allein dem Staat übertragen werden kann. Verlangt werden vielmehr gemeinsame Anstrengungen von Staat, Wirtschaft und Gruppierungen. Mit anderen Worten: Die Einsicht, dass die Möglichkeiten des Staates, gesellschaftliche Entwicklungen zu beeinflussen, begrenzt sind, führt dazu, dass der Lenkungs- und Leistungsstaat sich zum Gewährleistungsstaat wandelt, in welchem der Gesetzgeber weniger steuert und interveniert, sondern vor allem die Voraussetzungen dafür schafft, dass der Staat, die Privaten oder beide gemeinsam bestimmte Ziele erreichen, Aufgaben erfüllen oder Leistungen erbringen. Die Selbstregulierung unterscheidet sich von der Übertragung von Aufgaben an Dritte (vgl. Ziff. 5.6) dadurch, dass der Staat den Privaten keine Hoheitsbefugnisse überträgt, sondern zurücktritt und die Privaten in einem gesetzlichen Rahmen und unter staatlicher Kontrolle gewähren lässt.

Der Staat kann die Selbstregulierung in unterschiedlicher Form und Intensität steuern:

- durch gesetzliche Ermächtigung zur Selbstregulierung, verbunden mit deren Genehmigung oder anderen Mitteln der Aufsicht;
- durch Festlegung der Rahmenbedingungen für die Regelung durch Private - „Rahmengesetzgebung zur Steuerung von Selbstregulierung“⁷⁴;
- durch „Drohung“ mit staatlicher Regulierung für den Fall, dass es nicht zur gewünschten Selbstregulierung kommt (CO₂ - Ausstoss: „Drohgesetz“ des Bundes)⁷⁵;

⁷² Vgl. Gruber, Hans/Schwander, Marianne: New Public Management: Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern 2000, S. 118 ff.; Wiegand, Wolfgang/Wichtermann, Jürg: Der Einfluss des Privatrechts auf das öffentliche Bankrecht; in: Wiegand, Wolfgang (Hrsg.): Die Banken im Spannungsfeld zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht; Bern 1999, S. 129 ff.; Dies.: Die Standesregeln der Banken als „blosse“ Auslegungshilfe - zur (Un-)Verbindlichkeit von Selbstregulierung; recht 2000/1, S. 30ff.; Müller, Georg: Elemente einer Rechtssetzungslehre; Zürich 1999, Rz. 72 f. mit weiteren Literaturhinweisen.

⁷³ Wiegand, Wolfgang/Wichtermann, Jürg: Die Standesregeln der Banken als „blosse“ Auslegungshilfe - zur (Un-)Verbindlichkeit von Selbstregulierung; recht 2000/1, S. 30.

⁷⁴ Langhart, Albert: Rahmengesetz und Selbstregulierung; Zürich 1993, S. 133 ff.

- durch das Angebot, die von Privaten erarbeiteten Regelungen als verbindlich zu erklären oder in statlichem Recht darauf zu verweisen (Gesamtarbeitsverträge).

Das Prinzip der Selbstregulierung bringt Chancen und Vorteile, es hat aber auch gewichtige Nachteile:

- Die wachsende Komplexität der zu regelnden Materie zwingt zur Mobilisierung von Fachwissen, über welches oft die betroffenen Privaten verfügen.
- Der Staat sucht nach Möglichkeiten der Entlastung und zur Verbesserung der Akzeptanz und damit der Wirksamkeit des Rechts.
- Rechtsetzung durch Private kann flexibler als staatliche Rechtsetzung sein.
- Selbstregulierung ist in der Regel weniger demokratisch und transparent, kann zu Machtballungen und Wettbewerbsverzerrungen führen, wenn nicht alle interessierten Privaten in gleicher Weise mitwirken können, und erschwert die öffentlichen Interessen.

⁷⁵ Vgl. Ziffer 5.2.8.

6 Checkliste für die wirkungsorientierte Rechtsetzung

Diese Checkliste soll eine Hilfe bei der Gestaltung wirkungsorientierter Gesetze, Dekrete und Verordnungen sein und stellt damit eine Art Leitlinie für ein wirkungsorientiertes Rechtsetzungsverfahren dar. Sie folgt den Phasen des Rechtsetzungsverfahrens. Die Checkliste ist bewusst in der Frageform abgefasst und soll damit zum kritischen Reflektieren und Hinterfragen der laufenden Rechtsetzungsarbeiten anregen. Die Verweisungen beziehen sich - soweit nichts anderes vermerkt ist - auf die Ziffern dieses Leitfadens und auf seine Anhänge.

Die Checkliste ist im wesentlichen nur auf die Frage der Wirkungsorientierung von Erlassen ausgerichtet. Es handelt sich somit nicht um eine vollständige Checkliste zur Abwicklung eines Rechtsetzungsverfahrens.

Analyse des Rechtsetzungsauftrages

- Was genau beinhaltet der Rechtsetzungsauftrag? Was möchte die Auftraggeberin oder der Auftraggeber mit dem Rechtsetzungsvorhaben bewirken?*
- Gibt es noch weitere Anliegen, die mit dem gleichen Rechtsetzungsvorhaben verwirklicht werden können?*
Anpassungen an neues Völker- oder Bundesrecht
Anpassung an die neue Kantonsverfassung
Anpassungen an die neuere Lehre und Rechtsprechung
Überwiesene Aufträge, Motionen und Postulate
Erkannte Vollzugsdefizite
Anliegen von Verbänden und gesellschaftlichen Gruppierungen
- Gibt es im zu regelnden Sachgebiet besondere Wirkungszusammenhänge, die zu beachten sind?*
- Gibt es Unterlagen, die sich mit den Fragen der gewollten Wirkungen bzw. mit dem voraussichtlichen Regelungsinhalt befassen?*
Wissenschaftliche Untersuchungen und Abhandlungen
Erfahrungen auf Bundesebene, in anderen Kantonen oder im Ausland
Ähnliche Regelungen in anderen Kantonen oder im Ausland
Evaluationen von Erlassen oder anderen Massnahmen
- Braucht es einen Rechtssatz bzw. einen Erlass, um die gewollten Wirkungen herbeiführen zu können, oder würden andere staatliche Massnahmen genügen?*
Falls andere staatliche Massnahme die gewollte Wirkung ohne neue Rechtsgrundlage herbeiführen können, erübrigt es sich gegebenenfalls, ein Rechtsetzungsverfahren durchzuführen.
→ Ziffer 4.2
- Wer muss am Rechtsetzungsverfahren in welcher Form beteiligt sein?*
Andere Direktionen, Staatskanzlei, Anstalten
Gemeinden
Interessenverbände und gesellschaftliche Gruppen
Wissenschaft, Fachpersonen

Konzeptphase

- *Ist es notwendig und sinnvoll, eine prospektive Gesetzesevaluation durchzuführen?*
 - Ziffer 3.1.2 (insbesondere Abbildung 3-2)
 - Böhret, Carl/Konzendorf, Götz: Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung; Baden-Baden 2001
- *Muss allenfalls auf Grund des Verhältnisses von Kosten und Nutzen oder auf Grund der Zeitverhältnisse auf eine prospektive Gesetzesevaluation verzichtet werden, obwohl eine solche sinnvoll und nützlich wäre?*
- *Welche Instrumente der Gesetzgebung sollen eingesetzt werden, um die gewollten Wirkungen möglichst gut zu erzielen?*
 - Ziffer 4.1
- *Wer soll Träger von neuen Aufgaben sein? Wer soll den Vollzug sicherstellen?*
 - Kantonale Behörden
 - Gemeinden
 - Dritte/Private → Ziffer 5.6
 - subsidiäre Regelung → Ziffer 5.2.8
 - Selbstregulierung → Ziffer 5.7
- *Ist es angezeigt, die neuen Rechtsregeln vorerst in einem Versuch zu erproben (experimentelle Gesetzgebung)?*
 - Ziffer 3.2

Redaktion des Erlasses

- *Wer sind die Adressatinnen und Adressaten des Erlasses? Wie kann der Erlass verständlich gestaltet werden?*
 - innere und äussere Systematik
 - verständliche Sprache → Modul 4 Sprache
 - richtige Terminologie → <<http://www.in.sta.be.ch/termino/lpcw3>>
- *Welches ist die angepasste Regelungstiefe und Regelungsdichte für die zu regelnde Materie?*
 - Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Delegation von Rechtsetzungs- und Finanzbefugnissen ausloten.
 - Politische Möglichkeiten und Grenzen der Delegation von Rechtsetzungs- und Finanzbefugnissen ausloten.
 - Ziffern 4.3 und 4.4
- *Kann ich mit Zielnormen steuern? Wie lauten die Wirkungsziele?*
 - Ziffer 5.1
- *Wie sichere ich den Handlungsspielraum der Behörden stufengerecht?*
 - Rahmengesetzgebung
 - Einräumen von Ermessen
 - subsidiäre Regelung
 - Ziffer 5.2
- *Ist es notwendig oder sinnvoll, im Erlass selbst eine Prioritätensetzung vorzunehmen?*
 - Ziffer 5.3

- *Sollen Leistungen und Finanzen im Erlass verknüpft werden?*
→ Ziffer 5.4
- *Sollen Elemente der NEF-Steuerung im Erlass verankert werden?*
Produktgruppen → Ziffer 2.4.4
Controlling → Ziffer 5.5
Leistungsaufträge → Ziffer 2.4.7
Besondere Rechnung
- *Wie und wann sollen die Wirkungen der neuen Rechtsnormen überprüft werden?*
Wirkungsindikatoren → Ziffer 2.4.3
Retrospektive Evaluation, Evaluationsklauseln → Ziffer 3.1.4
- *Was muss im Vortrag stehen, damit die politischen Behörden (Regierungsrat, Grosser Rat) eine genügende Grundlage zur Entscheidungsfindung haben?*
→ Artikel 65 Grossratsgesetz (GRG)⁷⁶

Überprüfung des Entwurfs

- *Wie soll die begleitende Gesetzesevaluation (Entwurfsprüfung) ausgestaltet sein? Welche Elemente des Erlasses sind besonders zu prüfen?*
→ Anhang II

Parlamentarische Beratung

- *Benötigen die Mitglieder der grossrätlichen Kommission für ihre Beratung und Entscheidungsfindung zusätzlich zum Vortrag weitere Unterlagen, um sich mit der Frage der Wirkungen des Gesetzes oder Dekrets vertieft auseinandersetzen zu können?*
Wissenschaftliche Abhandlungen
Expertenberichte
Ergebnisse der prospektiven Gesetzesevaluation
Auswertungen von Versuchen (experimentelle Gesetzgebung)
Erfahrungsberichte aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland

Einführung der Gesetzgebung/Inkrafttreten des Erlasses

- *Sind zur Einführung der neuen Rechtsnormen flankierende Massnahmen notwendig?*
Information (Bevölkerung, Betroffene, Verwaltung)
Ausbildung
Arbeitshilfen
- *Erfordert die künftige Evaluation ständige Erhebungen vor dem Inkrafttreten (Festhalten des status quo)?*
- *Erfordert die künftige Evaluation ständige Erhebungen von Daten im Vollzug (Monitoring)?*
- *Wer ist innerhalb der Direktion bzw. des Amtes für das Gesetzescontrolling zuständig?*
- *Ist eine nachträgliche Gesetzesevaluation vorgesehen? Wenn ja, wann und auf welche Weise?*
→ Ziffer 3.1.4

⁷⁶ BSG 151.21.

Anhang I: Besonders betroffene Bereiche oder gesellschaftliche Gruppen

Entscheidend für das gute Gelingen einer prospektiven Gesetzesevaluation ist insbesondere das vollständige Erfassen der vom Rechtsetzungsvorhaben betroffenen Bereiche bzw. der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen. Dieser Anhang soll helfen, Betroffene auf systematische Weise möglichst lückenlos zu erfassen und gleichzeitig nicht betroffene Bereiche auszuschliessen.

1. Direkt und indirekt Betroffene

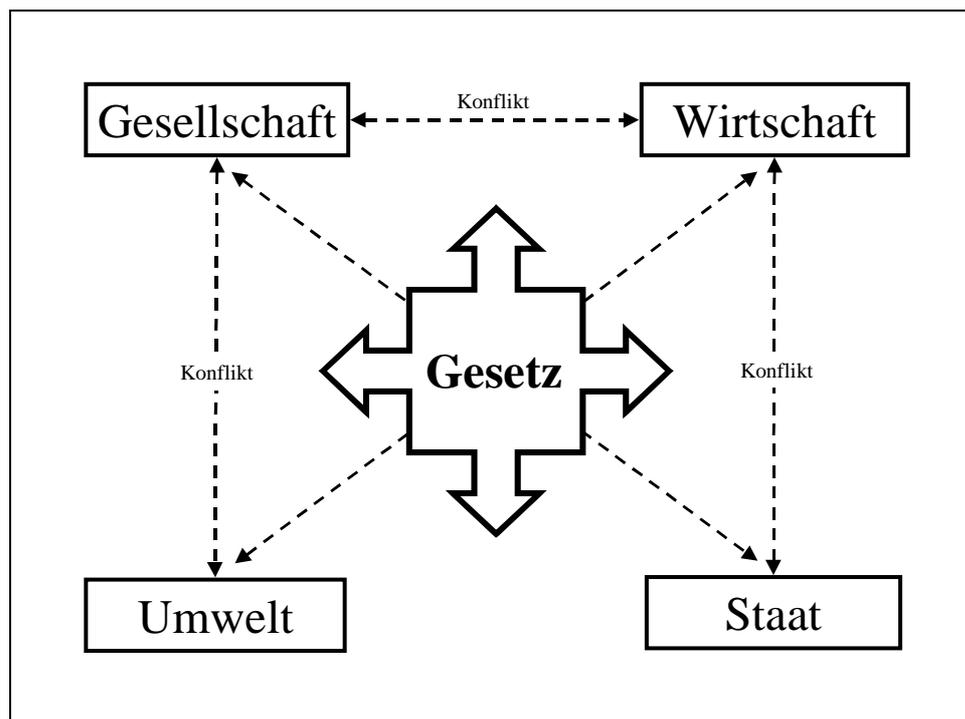
Jedes Gesetz bzw. jede gesetzliche Bestimmung hat direkte und indirekte Auswirkungen. Somit gibt es immer Bereiche bzw. gesellschaftliche Gruppen, die *direkt betroffen* sind, und solche, die *indirekt betroffen* sind. Es empfiehlt sich deshalb, die Grobprüfung in zwei Schritten durchzuführen:

- Zuerst prüfen, welche Bereiche bzw. gesellschaftlichen Gruppen direkt betroffen sein könnten;
- dann prüfen, welche Bereiche bzw. gesellschaftlichen Gruppen indirekt betroffen sein könnten.

2. Raster zum Prüfen von betroffenen Bereichen oder gesellschaftlichen Gruppen

Das hier vorgeschlagene Prüfschema geht davon aus, dass es aus der Sicht des Gemeinwezens, welches das Gesetz erlässt, vier Bereiche gibt, die von Rechtsnormen betroffen sein können: Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Staat (vgl. Abbildung). In jedem dieser Bereiche muss die Betroffenheit von Individuen wiederum besonders untersucht werden.

Abbildung: Von Rechtsnormen betroffene Bereiche



Prüfraster Gesellschaft

Differenzieren nach→	Alter (jung/alt)	Geschlecht (Mann/Frau)	wirtschaftliche Lage (arm/Mittelstand/reich)
Bereich↓			
Familie			
Bildung			
Wissenschaft			
Religion			
Sport und Freizeit			
Kultur/Kunst			
.....			

Prüfraster Wirtschaft

Differenzieren nach→	Standortfaktoren	Produktionsfaktoren	Markt
Bereich/Sektor↓			
Landwirtschaft			
Forstwirtschaft			
Industrie			
Gewerbe			
Dienstleistungen			
.....			

Prüfraster Umwelt (Ökologie)

Differenzieren nach→	Versorgung	Entsorgung	Regenerierung	Erhaltung
Bereich↓				
Wasser				
Luft				
Lärm				
Boden				
Fauna				
Flora				
.....				

Prüfraster Staat (andere Gemeinwesen)

Differenzieren nach→	Recht	Finanzen	Handlungsfreiheit
Bereich/Ebene↓			
Bund			
Interkantonale Vereinbarungen			
andere Kantone			
Gemeinden			
.....			

Anhang II: Massgeschneiderte begleitende Gesetzesevaluation⁷⁷

Die begleitende Gesetzesevaluation⁷⁸ erfolgt nach der Redaktion des Erlasses. Sie stellt sozusagen den Härtestest für einen Erlass dar. Nachfolgend wird erläutert, wie im konkreten Einzelfall ein massgeschneidertes Prüfprogramm für eine begleitende Gesetzesevaluation zusammengestellt werden kann.

Schritt 1:

Beantworten Sie zuerst alle (bzw. die für Ihren Erlass relevanten) Fragen und notieren Sie sich bei jeder Frage, die Sie mit „ja“ beantworten, den bezeichneten Bereich auf:

Frage (charakteristische Umschreibung/Eigenschaft eines zu prüfenden Erlasses)	Bereich(e) bei Zutreffen ("ja")
<i>1. Beurteilung nach möglichen Auswirkungen</i>	
Werden Grundrechte eingeschränkt?	R
Werden die Freiheiten von Bürgerinnen und Bürgern eingeschränkt?	B, AD
Werden von der Norm besondere Wirkungen erwartet?	W
Werden mit dem Gesetz/mit der Norm neue/besondere Zielsetzungen verfolgt?	W, Z
Entstehen Kosten für die Verwaltung?	F
Entstehen neue bzw. erweiterte Aufgaben für die Verwaltung?	F, V
Entstehen finanzielle Ansprüche gegen den Kanton?	F
Ist die Wirtschaft in ihrem Handeln betroffen?	B, K
Hat die Norm vermutlich volkswirtschaftliche Auswirkungen?	K
Sind soziale Umverteilungen beabsichtigt oder zu erwarten?	K, EFF, W
Entstehen neue staatliche Leistungen?	F, L
Ist eine Effizienzsteigerung der Verwaltung beabsichtigt?	L
Entstehen neue Kontakte zwischen Bevölkerung und Verwaltung?	AD, V
Werden kommunalen Gebietskörperschaften Vollzugsaufgaben übertragen?	G
Führt das Gesetz/die Norm in der Verwaltung zu neuen Abläufen?	V
Sind gegen das Gesetz/die Norm Widerstände zu erwarten?	V
Betrifft das Gesetz/die Norm völkerrechtliche und bundesrechtliche Regelungen?	R
Bestehen Auswirkungen auf andere Regelungsbereiche (Änderungen anderer Gesetze)?	R
<i>2. Beurteilung nach enthaltenen gesetzgeberischen Instrumenten</i>	
Enthält die neue Regelung Ge- oder Verbote?	B, R, V
Enthält die neue Regelung Sanktionen?	F, R, Z
Enthält das Gesetz/die Norm positive finanzielle Anreize?	F, EFF, Z
Enthält das Gesetz/die Norm positive nichtfinanzielle Anreize?	Z, V
Enthält das Gesetz/die Norm negative finanzielle Anreize?	K, EFF, Z
Enthält das Gesetz/die Norm nichtfinanzielle negative Anreize?	Z, AD, V
Werden staatliche Leistungen obligatorisch eingeführt?	Z, K, EFF, AD, V, R, W

⁷⁷ Methode nach Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 36 ff.

⁷⁸ Vgl. auch Ziffer 3.1.3.

Werden staatliche Leistungen zur freiwilligen Nutzung angeboten?	Z, K, EFF, AD, V
Enthält das Gesetz/die Norm Ausgleichsregelungen?	W, Z, K, EFF, V
Werden neue Verfahren geschaffen?	F, AD, V, R
Werden partnerschaftliche Gefässe geschaffen?	AD, R, W
Enthält das Gesetz Zielnormen?	W, Z, P
3. Beurteilung nach weiteren Kriterien	
Entsteht das Gesetz/die Norm zwecks Umsetzung kantonaler Programme?	Z, P, EVA
Entsteht das Gesetz/die Norm zwecks Umsetzung von Programmen des Bundes?	Z,P, EVA, G, R
Ist eine spätere Evaluation vorgesehen oder erwünscht?	EVA
Handelt es sich um einen Änderungserlass?	R

Schritt 2:

In der untenstehenden Tabelle können Sie nun bei den einzelnen Bereichen ablesen, in welchem Prüfbereich sie welche Prüffragen (Prüfkriterien) zu klären haben.

Bereich(e)	Prüfkriterien	Methoden (Auswahl)
Rechtsökonomie [B]	<ul style="list-style-type: none"> - Regelungsbedarf - Regelungsalternativen - Regelungsdichte - Regelungstiefe 	<ul style="list-style-type: none"> - Bedarfsprüfung - Rechtsvergleichung - experimentelle Gesetzgebung⁷⁹
Wirkung [W]	<ul style="list-style-type: none"> - Einwirkungen (Impact) - Wirkungen (Outcome) - Nebenwirkungen - Transfer der prospektiven Evaluation 	<ul style="list-style-type: none"> - Wirkungsanalyse - Planspiel - Simulation - Praxistest/experimentelle Gesetzgebung
Effektivität [Z]	<ul style="list-style-type: none"> - Zielerreichungsgrad - Wirkungsoptimalität 	<ul style="list-style-type: none"> - Wirksamkeitsanalyse - Praxistest/experimentelle Gesetzgebung
Kosten [K], [F],[G]	<ul style="list-style-type: none"> - Entstehungskosten [F][K] - Finanzfolgen für den Kanton [F][K]: <ul style="list-style-type: none"> - einmalig - wiederkehrend - Kosten für Gemeinden [K][G] - Kosten für Private (Individuen, Wirtschaft etc.) [K] - externe Kosten [K] 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenanalyse - Simulationsmodell (Österreich) - Personalkostenabschätzung - Rechtsvergleichung - Benchmarking - Expertengutachten

⁷⁹ Experimentelle Gesetzgebung vgl. Ziffer 3.1.5

Element [Modul(e)]	Prüfkriterien	Methoden (Auswahl)
Effizienz [EFF], [L]	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzen [EFF]: - für die Verwaltung - für Gemeinden - für Private (Individuen, Wirtschaft) - volkswirtschaftlicher Nutzen [EFF] - Kosten/Leistungen [EFF][L] - Kosten/Nutzen [EFF] 	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzwertanalyse - Leistungsanalyse - Expertengutachten - Praxistest
Betroffenenfreundlichkeit [AD]	<ul style="list-style-type: none"> - Verständlichkeit - Vorhersehbarkeit/Rechtssicherheit - Angemessenheit (Adäquanz) zu Lebenssituationen - Aufwandminimierung 	<ul style="list-style-type: none"> - Praxistest/experimentelle Gesetzgebung - Planspiel
Föderalismustauglichkeit [G]	<ul style="list-style-type: none"> - Auswirkungen auf kommunale Gebietskörperschaften - Auswirkungen auf benachbarte Gebietskörperschaften (z.B. andere Kantone) 	<ul style="list-style-type: none"> - Schnittstellenanalyse - Funktionendiagramm - Rechtsvergleichung
Vollzugstauglichkeit [V]	<ul style="list-style-type: none"> - Akzeptanz - Verwaltungspraktikabilität - Minimierung von Verwaltungsaufwand - Durchsetzbarkeit - Justiziabilität 	<ul style="list-style-type: none"> - Praxistest/experimentelle Ges. - Planspiel - Funktionendiagramm - Schnittstellenanalyse
Rechtkonformität [R]	<ul style="list-style-type: none"> - übergeordnetes Recht - Systematik⁸⁰ - Vollständigkeit - Kohärenz 	<ul style="list-style-type: none"> - Kohärenzprüfung - Analyse der Fachliteratur - Analyse von Gerichtsurteilen - Vollständigkeitsprüfung - Schlankheitstest
Planungskonformität [P]	<ul style="list-style-type: none"> - Vereinbarkeit mit langfristigen Konzeptionen - Vereinbarkeit mit Sachplanungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Simulation und Vergleich mit Planungszenario - Vergleich Planungszenario mit prospektiver Gesetzesevaluation
Evaluiierbarkeit [EVA]	<ul style="list-style-type: none"> - Grundlagen für spätere Evaluationen - Klare Erkennbarkeit von Zielen 	<ul style="list-style-type: none"> - Beurteilung anhand von Evaluationsstandards

Umschreibung der Module:

- [AD] = Adressatinnen/Adressaten (Betroffenenfreundlichkeit)
- [B] = Rechtsökonomie (Bedarf)
- [EFF] = Effizienz
- [EVA] = Evaluiierbarkeit
- [F] = Finanzfolgen (nur Kosten, die dem Kanton entstehen)
- [G] = Föderalismustauglichkeit (Gliedstaaten/Gemeinden/Gebietskörperschaften)
- [K] = Kosten (gesamte Kostenaspekte)

⁸⁰ Zur Systematik bernischer Erlasse vgl. auch die verbindlichen Rechtsetzungstechnischen Richtlinien (RTR).

[L]	=	<u>L</u> eistung (nur Aspekt Kosten/Leistung)
[P]	=	<u>P</u> lanungskonformität
[R]	=	<u>R</u> echtskonformität
[V]	=	<u>V</u> ollzugstauglichkeit
[W]	=	<u>W</u> irkung
[Z]	=	<u>E</u> ffektivität (<u>Z</u> ielkonformität)

Schritt 3:

Sie erhalten so eine Checkliste mit allen vorzunehmenden Prüfungen, die Sie an Ihrem Erlassentwurf vornehmen sollten. Von dieser Liste können Sie jetzt Prüfungen streichen, die im Rahmen der bisherigen Vorarbeiten bereits vorgenommen worden sind, namentlich im Rahmen folgender Arbeiten und Abklärungen:

- retrospektive Gesetzesevaluation zur alten Gesetzgebung, die es abzulösen gilt
- prospektive Gesetzesevaluation
- andere der Gesetzesredaktion vorgelagerte Vorstudien
- eingeholte Gutachten
- Stellungnahmen von Fachbehörden (z.B. i.S. Justiziabilität oder Vollzugstauglichkeit) im Rahmen des Mitberichts- oder Vernehmlassungsverfahrens
- Abklärungen anderer Kantone
- neuere wissenschaftliche Arbeiten

Schritt 4:

Aus der bereinigten Checkliste können Sie jetzt noch jene Prüfungen streichen, bei denen

- kein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Aufwand (Kosten) und dem Nutzen besteht;
- die entsprechende Prüfungsfrage überhaupt keine praktische Relevanz hat (z.B. Allgemeinverständlichkeit in einem hochtechnischen Erlass);
- zwingende gesetzliche oder politische Vorgaben nicht genügend Zeit für die erforderlichen Abklärungen lassen.

Schritt 5:

Was nun verbleibt, ist die bereinigte Checkliste für die Durchführung der begleitenden Gesetzesevaluation. Dabei muss auch bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung beachtet werden, dass Sie in den Bereichen Rechtsökonomie, Rechtskonformität und Verständlichkeit im Rahmen der Stellungnahme der Koordinationsstelle für Gesetzgebung und bei der Revision der Übersetzung durch die Staatskanzlei weitere Hinweise erhalten werden.

Anhang III: Glossar der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Die folgenden Terminologieeinträge stammen aus LINGUA-PC, der Terminologiedatenbank des Kantons Bern⁸¹. Ein dreisprachiges Glossar auf der Basis dieser Einträge ist im Herbst 2000 beim Verlag Paul Haupt erschienen⁸².

Aufbau eines Eintrags:

Num- mer	Fachwort [allfälliger Kommentar über die Verwendung] allfällige(s) Synonym(e) Definition <i>Anmerkung</i> ⇒ Verweis
---------------------	---

1	Anreiz Massnahme zur nachhaltigen Erhöhung der Motivation, der Kreativität und der Produktivität des Personals. <i>Anreize können materiell sein (z.B. leistungsorientierte Entlohnung, Prämien) oder aber immateriell (z.B. Motivation durch eigenverantwortliches Arbeiten, berufliche Weiterqualifikation usw.).</i> ⇒ Anreizsystem.
2	Anreizsystem Verbund von monetären und nichtmonetären Belohnungsmassnahmen, der ein erwartetes, freiwilliges Verhalten bestimmter Adressaten erwirken soll. ⇒ Anreiz.
3	Aufgaben- und Finanzplan Nach Aufgabenbereichen gegliederter mittelfristiger Plan, in dem die Leistungs- und Finanzseite als Ergebnis der rollenden Planung erfasst werden. <i>Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan verschafft einen mittelfristigen Ausblick über die Perspektiven zu den Zielsetzungen auf Aufgabenbereichs- und Produktgruppenebene. Er gibt eine Lagebeurteilung wieder.</i>
4	Aufgabenkritik Erfassung und Beurteilung aller von der öffentlichen Hand erbrachten internen und externen Leistungen oder Aufgaben mit dem Ziel, den Verwaltungsprozess zu optimieren und auf die zentralen Aufgaben auszurichten. <i>Die Aufgabenkritik beantwortet die Frage, ob und wie der Staat gewisse Leistungen zu erbringen hat. Ziel ist vor allem der Abbau unnötig gewordener Leistungen. Der Aufgabenkritik geht eine Leistungsanalyse voraus.</i> ⇒ Leistungsanalyse.
5	Auftrag Parlamentarisches Instrument, mit dem die Regierung aufgefordert wird, das Parlament in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen oder selbst eine Massnahme zu treffen.
6	Ausgliederung Rechtliche Verselbstständigung einer Verwaltungseinheit unter Übertragung der entsprechenden Aufgaben an den verselbstständigten Rechtsträger, wobei der Kanton beherrschender Eigentümer der ausgegliederten Organisation bleibt. <i>Eine Ausgliederung liegt beispielsweise vor, wenn eine Verwaltungseinheit in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder eine privatrechtliche Aktiengesellschaft überführt wird und der Staat weiterhin an der ausgegliederten Organisation beteiligt ist.</i> ⇒ Privatisierung.

⁸¹<http://www.in.sta.be.ch/termino/lpcw3/>

⁸²Donatella Pulitano (Hrsg.). New Public Management: Terminologie - terminologie - terminologia, Bern, Stuttgart, Wien, 2000.

7	<p>begleitende Gesetzesevaluation [bevorzugt] begleitende Gesetzesfolgenabschätzung bGFA</p> <p>Vorausschauende Gesetzesevaluation auf der Basis eines rechtsförmigen Entwurfs, bei der der Entwurf hinsichtlich Wirkungsoptimalität, Kosten-Nutzen-Relation, Konsistenz, Verständlichkeit, Vollzugstauglichkeit und Bürgerfreundlichkeit geprüft wird. <i>Die begleitende Gesetzesevaluation findet in der Entwurfsphase statt.</i> ⇒ prospektive Gesetzesevaluation; retrospektive Gesetzesevaluation.</p>
8	<p>Benchmarking</p> <p>Evaluationsmethode, bei der die Leistungsfähigkeit der eigenen Verwaltung hinsichtlich Qualität und Mitteleinsatz mit derjenigen anderer Verwaltungen oder von Konkurrenten im Privatsektor verglichen wird, wobei der jeweils beste Konkurrent durch Quervergleiche ermittelt und von diesem in der Folge gelernt wird, wie die betrachtete Aufgabe am besten ausgeführt werden kann. <i>Auf staatlicher Seite kann das Benchmarking die gleiche Behörde an verschiedenen Orten betreffen.</i> <i>Oft wird Benchmarking fälschlicherweise für Leistungsvergleich gebraucht.</i> ⇒ Leistungsvergleich.</p>
9	<p>Berichtswesen Reporting</p> <p>System der regelmässigen Berichterstattung, wobei Berichte in einer festgelegten strukturierten Form die aktuellsten Daten über die erbrachten Produkte oder Leistungen und den Ressourcenverbrauch an die Entscheidungsträger liefern, um es diesen zu ermöglichen, Probleme frühzeitig zu erkennen und allfällig notwendige Korrekturen zu veranlassen. <i>Die Kunst eines guten Berichtswesens liegt darin, sich auf wirklich notwendige Informationen für die jeweiligen Entscheider zu konzentrieren.</i></p>
10	<p>besondere Rechnung Besondere Rechnung</p> <p>Als Teil des Aufgaben- und Finanzplans, des Voranschlags und des Geschäftsberichts besonders auszuweisende Rechnung, deren Führung der Regierungsrat für Anstalten, Organisationseinheiten und Betriebe bewilligen kann, wenn es die besonderen rechtlichen und betrieblichen Rahmenbedingungen erfordern oder wenn es zur Erprobung neuer Formen, Abläufe und Organisationsformen des Verwaltungshandelns dient.</p>
11	<p>Bürgeramt Universalschalter zentrale Anlaufstelle Servicezentrale</p> <p>Dienststelle, in der sämtliche Dienstleistungen der Verwaltung zentral angeboten werden.</p>
12	<p>Contracting In Contracting-in</p> <p>Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit einer Verwaltungseinheit, in der die Quantität und Qualität der zu erbringenden Leistung genau definiert und die Kosten je Leistungseinheit im Voraus fixiert sind. ⇒ Contracting Out.</p>
13	<p>Contracting Out Contracting-out</p> <p>Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit einer verwaltungsexternen Organisation, die ihre Leistungen direkt an die Kunden / Klienten abgibt. ⇒ Outsourcing; Contracting In.</p>
14	<p>Controlling</p> <p>Tätigkeit, welche die Planung, Entscheidung, Steuerung, Kontrolle und Verbesserung des Verwaltungshandelns sowie die Information darüber umfasst, ein frühzeitiges Erkennen von Problemen und eine rechtzeitige Einleitung von Korrekturmassnahmen ermöglicht und sowohl finanzielle wie auch qualitative und quantitative Aspekte beinhaltet. <i>Controlling ist im Sinne des Beherrschens und nicht der einfachen Kontrolle zu verstehen.</i> ⇒ Monitoring.</p>

15	<p>Direktionsauftrag [bevorzugt] Leistungsauftrag Leistungsvereinbarung zwischen der Exekutive und einem Departement, welche die Vorgaben zu den Ressourcen, zur Herstellung der Produkte und Leistungen sowie deren Ausführung beinhaltet und Abläufe, Organisation, Effizienz, Wirkung und Wirtschaftlichkeit bestimmt, welche die Verwaltung im Rahmen ihres Handelns beachten muss. ⇒ Leistungsvereinbarung(1).</p>
16	<p>Effektivität Verhältnis zwischen der geplanten und der erzielten Wirkung.</p>
17	<p>Effizienz Verhältnis zwischen einem Ergebnis, dem Output, und den dafür eingesetzten Mitteln, dem Input. <i>Effizienz ist eine für das NPM typische, für viele Bereiche der Verwaltung neue Leitidee. Sie steht gleichberechtigt neben der Effektivität und der Angemessenheit.</i></p>
18	<p>Eigentümerverantwortung Verantwortung des Staates als Eigentümer über die Werterhaltung des Vermögens sowie über den Einsatz seiner Vermögenswerte und deren Folgen. <i>Im NPM liegt die Eigentümerverantwortung bei der Regierung. Der Regierungsrat trägt in der Regel die Eigentümerverantwortung für die Betriebe des Kantons.</i></p>
19	<p>Evaluation Wirkungsprüfung Wirkungs-Prüfung Prüfung der Staats- und Verwaltungstätigkeit durch eine externe, unabhängige Revisionsinstanz auf Grund von vordefinierten Kriterien. <i>Die Wirkungsprüfung basiert insbesondere auf den Kriterien Effizienz, Effektivität und Angemessenheit.</i></p>
20	<p>experimentelle Gesetzgebung Gesetzgebung, bei der wegen der Unsicherheit über die Wirkungen eines zukünftigen Gesetzes durch befristete Inkraftsetzung von Recht und Gesetzescontrolling bessere Grundlagen zu dessen Erlass geschaffen werden.</p>
21	<p>finale Gesetzgebung Gesetzgebung, die Ziele setzt und auf Wirkungen des Verwaltungshandelns ausgerichtet ist. <i>Im NPM wird angestrebt, die traditionelle konditionale Gesetzgebung durch eine vermehrt finale Gesetzgebung zu ersetzen.</i> ⇒ konditionale Gesetzgebung.</p>
22	<p>Finanzautonomie Selbstbestimmung in Fragen der Verwendung finanzieller Mittel. <i>Die Globalbudgetierung des NPM erhöht die Finanzautonomie der Verwaltungseinheiten. Sie kann sich auf laufenden Aufwand und/oder Investitionen beziehen.</i> ⇒ Leistungsautonomie; Organisationsautonomie; Personalautonomie.</p>
23	<p>Führungsorientierung Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wonach die strategische Führung auf der politischen Ebene gestärkt wird, damit diese die Qualität und die Prioritäten des staatlichen Handelns bestimmt und die Art und Weise der Leistungserbringung an die Verwaltung delegiert.</p>
24	<p>Geschäftsbericht Führungsinstrument, mit dem die Exekutive der Legislative und der Öffentlichkeit Bericht über den Vollzug des politischen Auftrags im vergangenen Jahr bzw. während der Berichtsperiode erstattet. <i>Im NPM zeichnet sich der Geschäftsbericht dadurch aus, dass die Finanz- und die Leistungsseite verbunden werden. Die Ergebnisse sind dabei wichtiger als die Tätigkeiten.</i></p>
25	<p>Gesetzesevaluation [bevorzugt] Gesetzesfolgenabschätzung GFA Verfahren zur Erkundung und vergleichender Bewertung der Folgen von beabsichtigten oder in Kraft getretenen Rechtsvorschriften. ⇒ prospektive Gesetzesevaluation; begleitende Gesetzesevaluation; retrospektive Gesetzesevaluation.</p>

26	<p>Globalbudget Mit Leistungsdefinitionen ausgestattetes pauschales Budget, das die Kompetenz der Finanzmittelaufteilung der Verwaltungseinheit überlässt und für das das Parlament bloss die Nettokosten oder Nettoerlöse unter Berücksichtigung der Menge und Qualität der zu erbringenden Leistungen oder Produkte eines Aufgabenbereiches festlegt. <i>Zusammen mit der Leistungsvereinbarung dient das Globalbudget den übergeordneten Instanzen als Steuerungsinstrument, um Kosten, Qualität und Quantität staatlicher Leistungen festzulegen, ohne den Gestaltungsspielraum der Verwaltung allzu stark einzuschränken oder Widersprüche zu der normativen Ebene zu schaffen.</i> ⇒ Direktionsauftrag; Produkt.</p>
27	<p>Impact Einwirkung Subjektives Erlebnis des Verwaltungshandelns durch die Bevölkerung und Ausmass ihrer Verhaltensänderung. ⇒ Outcome.</p>
28	<p>Indikator Kennzahl Merkmal, das auf den Zustand oder die Entwicklung von Kosten, Leistungen, Ergebnissen oder Wirkungen hinweist und meist aus dem Verhältnis zweier Grössen gebildet wird. <i>In der Regel müssen ganze Gruppen von Indikatoren ausgewertet und interpretiert werden, um ein Bild von einer Entwicklung zu erhalten. Es gilt folgender Grundsatz: Kein Ziel ohne Indikator, kein Indikator ohne Ziel.</i> ⇒ Standard; Kostenindikator; Leistungsindikator; Wirkungsindikator.</p>
29	<p>Input Mittelverbrauch Einsatz von Personal-, Sach- und Finanzmitteln zur Erstellung von Produkten und Leistungen in der Verwaltung. ⇒ Outcome; Output.</p>
30	<p>Input-Steuerung Inputsteuerung input-orientierte Steuerung inputorientierte Steuerung Steuerung der einzelnen Dienststellen über die Betriebsmittel, wobei bei der Aufstellung des Budgets oder des Haushalts in der Regel auf die Zahlen des Vorjahres zurückgegriffen wird. <i>Die Input-Steuerung geht von einem vorhandenen Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Leistungs- bzw. Wirkungsniveau aus. In diesem Sinne soll letzteres gesteuert werden.</i> ⇒ Output-Steuerung.</p>
31	<p>konditionale Gesetzgebung Konditionalprogramm Gesetzgebung mit Normen, die Tatbestand und Rechtsfolge verknüpfen. <i>Die konditionale Gesetzgebung befolgt eine "Wenn-Dann"-Struktur.</i></p>
32	<p>Kontraktmanagement Contract-Management Form der Steuerung der Staats- und Verwaltungsaktivität über Leistungsvereinbarungen, die über alle Hierarchieebenen hinweg und mit Verwaltungseinheiten oder Externen eingesetzt werden kann. <i>Das Kontraktmanagement bedingt, dass zu erstellende Leistungen und Wirkungen festgelegt und deren Erfüllung durch den Auftraggeber kontrolliert wird. In dieser Konkretisierung liegt der Nutzen für das Verwaltungsmanagement.</i> ⇒ Direktionsauftrag; Leistungsvereinbarung(2).</p>
33	<p>Kosten- und Erlösorientierung Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wonach die Kosten und die Erlöse für die staatlichen Leistungen transparent auszuweisen und in der Verwaltung und in der Bevölkerung ein höheres Kosten- und Erlösbewusstsein zu schaffen sind.</p>

34	<p>Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung [bevorzugt] KLER Kosten-Leistungsrechnung KLR</p> <p>Rechnung, in welcher der Wertverzehr erfasst wird, der im Zusammenhang mit der Erstellung von Verwaltungsleistungen erfolgt, wobei die anfallenden Kosten erfasst und überwacht und den Leistungen zugeordnet werden. <i>Die Kosten-Leistungsrechnung verbindet Kosten und Mengen einer Leistung.</i></p>
35	<p>Kostenorientierung</p> <p>Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wonach der sparsame Umgang mit den knappen werdenden Ressourcen sowie deren optimaler Einsatz anzustreben sind, um bessere Leistungen mit geringerem Aufwand zu erbringen.</p>
36	<p>Leistungsanalyse</p> <p>Systematische Ermittlung aller von der Verwaltung erbrachten internen und externen Dienstleistungen und Produkte, des Aufwands und der Prozesse, die dafür nötig sind, sowie der Abnehmer und Nutzniesser dieser Dienstleistungen und Produkte. ⇒ Aufgabenkritik.</p>
37	<p>Leistungsautonomie</p> <p>Selbstbestimmung in Fragen der Ausgestaltung des Leistungskatalogs. <i>Beispielsweise wird die Leistungsautonomie einer teilautonomen Schule vergrössert, indem ihr ein Teil des Lehrplans zur freien Verfügung gestellt wird.</i> ⇒ Finanzautonomie; Organisationsautonomie; Personalautonomie.</p>
38	<p>Leistungsbesteller Leistungsbestellerin</p> <p>Person oder Personengruppe, die beschliesst, ob und in welchem Ausmass eine Leistung angeboten werden soll, und die dafür notwendigen Mittel freigibt. <i>Das Parlament und das Stimmvolk sind Leistungsbesteller. Eine Besteller-Ersteller-Beziehung besteht bei jeder Leistungsvereinbarung, u.a. auch bei Parlament und Regierung.</i> ⇒ Leistungsempfänger; Leistungserbringer; Leistungsfinanzierer; Leistungskäufer.</p>
39	<p>Leistungsempfänger Leistungsempfängerin</p> <p>Person oder Institution, welche die von einer Agentur angebotenen Leistungen verwendet bzw. konsumiert. <i>Leistungsempfängerinnen können interne oder externe Personen sein, wie beispielsweise Gäste eines Hallenbades, Firmen, die ihre Entwicklung unter Patentschutz stellen wollen, oder Personen, die an verwaltungsinternen Führungskursen teilnehmen.</i> ⇒ Leistungsbesteller; Leistungserbringer; Leistungsfinanzierer; Leistungskäufer.</p>
40	<p>Leistungserbringer Leistungserbringerin</p> <p>Verwaltungsinterne oder -externe Organisationseinheit, die im Kontraktverhältnis mit einem Departement bzw. einem Amt steht und Leistungen anbietet. ⇒ Leistungsbesteller; Leistungsempfänger; Leistungsfinanzierer; Leistungskäufer.</p>
41	<p>Leistungsmessung Performance Measurement</p> <p>Gesamtheit aller Aktivitäten zur Erkennung, Erfassung und Bewertung der Verwaltungsleistung. <i>Die Leistungsmessung erfolgt über Indikatoren. Damit wird die Zielerreichung erhoben.</i></p>
42	<p>Leistungsorientierung</p> <p>Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wonach die Verwaltung zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und mit angepassten finanziellen Mitteln qualitativ einwandfreie Leistungen erbringen soll. <i>Dank der Leistungsorientierung soll die Verwaltung über Leistungsziele geführt werden und periodisch über die erbrachten Leistungen berichten.</i></p>
43	<p>Leistungsrechnung</p> <p>Führungsinstrument, das den unmittelbaren Ausstoss der Verwaltung erfasst und systematisch auswertet und über die Inhalte der Produktgruppen und Produkte sowie über die Ziele bzw. Zielerreichung und die Leistungsstandards bzw. Standardeinhaltung Auskunft gibt. ⇒ Kostenrechnung, Wirkungsrechnung, Nutzenrechnung.</p>

44	<p>Leistungssollgrösse Leistungsstandard [zu vermeiden] Sollgrösse eines Leistungsindikators. <i>Mit den Leistungssollgrössen werden minimale Qualitätsniveaus für den internen und externen Gebrauch festgelegt.</i> ⇒ Leistungsindikator.</p>
45	<p>Leistungsvereinbarung(1) Durch Verhandlung erzielte Abmachung zwischen den einzelnen Mitgliedern der öffentlichen Hand, in der für einen bestimmten Zeitraum Zielvorgaben und Indikatoren für die Bewertung der Zielerreichung festgelegt werden. ⇒ Direktionsauftrag; Leistungsvereinbarung(2).</p>
46	<p>Leistungsvereinbarung(2) Leistungsvereinbarung zwischen dem Regierungsrat oder einer Direktion und einer Verwaltungseinheit, welche die zu erbringenden Produkte und deren Art, Menge und Qualität, die Indikatoren der einzelnen Wirkungen und Leistungen, die zugewiesenen finanziellen und personellen Mittel sowie das Controlling und das Reporting festhält. <i>Leistungsvereinbarungen können ein- oder mehrjährig sein.</i> ⇒ Direktionsauftrag.</p>
47	<p>Leistungsvergleich Evaluationsmethode, bei der die Leistungsfähigkeit der eigenen Verwaltung hinsichtlich Qualität und Mitteleinsatz mit derjenigen anderer Verwaltungen oder von Konkurrenten im Privatsektor verglichen wird. <i>Oft wird für Leistungsvergleich fälschlicherweise Benchmarking gebraucht.</i> ⇒ Benchmarking.</p>
48	<p>Leistungsvertrag Öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen dem Regierungsrat oder einer Direktion und Dritten, der die vom Leistungserbringer zu erbringenden Leistungen und deren Art, Menge und Qualität, die von ihm zu liefernden Berichte und Daten, die vom Leistungsbesteller zu leistende Abgeltung sowie die Folgen des Nichteinhaltens der vertraglichen Vorgaben regelt.</p>
49	<p>Leistungszentrum Service Center Agentur Agency Operativ selbstständige Einheit, die auf Grund einer Leistungsvereinbarung mit Leistungskäufern eine Dienstleistung oder ein Produkt für die Verwaltung oder deren Kunden erstellt. <i>Ein Leistungszentrum ist entweder eine Verwaltungseinheit oder ein Träger einer ausgelagerten staatlichen Aufgabe.</i> ⇒ operative Ebene; Produkt.</p>
50	<p>Massnahmegesetz Massnahmengesetz Gesetz, in dem eine oder mehrere Massnahmen zur Verwirklichung von mindestens einem Ziel oder Zweck durch den Staat festgelegt werden.</p>
51	<p>Monitoring Gesamtheit aller Begleit- sowie internen und externen Kontrollmassnahmen, die für eine kundenorientierte Verwaltung notwendig sind, und die unter anderem das Audit, die Evaluation der öffentlichen Politik und das Reporting umfassen. ⇒ Controlling.</p>
52	<p>Neue Verwaltungsführung NEF 2000 Vom Regierungsrat ausgelöstes Projekt, welches das Ziel hat, neue Formen des staatlichen Handelns in der bernischen Kantonsverwaltung zu erproben und die Verwaltung vermehrt führungs-, leistungs-, wirkungs- und kostenorientiert zu steuern. ⇒ Führungsorientierung; Leistungsorientierung; Wirkungsorientierung; Kostenorientierung.</p>
53	<p>Neues Rechnungsmodell NRM Rechnungsmodell, das im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren entwickelt wurde und auf einer den besonderen Bedürfnissen der öffentlichen Haushalte angepassten kaufmännischen Buchführung beruht. <i>Das Neue Rechnungsmodell beinhaltet die Verwaltungsrechnung und die Bilanz.</i></p>

54	<p>New Public Management NPM wirkungsorientierte Verwaltungsführung WOV</p> <p>Staats- und Verwaltungsführung, die hauptsächlich auf Ziele, Leistung und Wirkung sowie auf Kosteneinsparung und Bürgerfreundlichkeit ausgerichtet ist. <i>NPM im engeren Sinne zielt auf eine Verstärkung des Management-Bewusstseins im politisch-administrativen System. Instrumente des NPM sind insbesondere das Globalbudget, das Kontraktmanagement und das Qualitätsmanagement.</i></p>
55	<p>Organisationsautonomie</p> <p>Selbstbestimmung in Fragen der organisatorischen Gestaltung der eigenen Verwaltungseinheit. <i>Durch Vergrößerung der Organisationsautonomie wird den Verwaltungsmanagern beispielsweise ermöglicht, selbstständig eigene Abteilungen zu bilden oder bestehende aufzulösen.</i> ⇒ Finanzautonomie; Leistungsautonomie; Personalautonomie.</p>
56	<p>Outcome Wirkung Auswirkung</p> <p>Gesamtheit aller beabsichtigten oder unbeabsichtigten Folgen des Verwaltungshandelns für Bürger, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. <i>Unterscheiden lassen sich geplante und effektiv erreichte Wirkungen. Das Beurteilen der Wirkung ist methodisch anspruchsvoll. Outcome wird objektiv gemessen.</i> ⇒ Impact.</p>
57	<p>Output Produktausstoss Leistung Ergebnis</p> <p>Mengen- und wertmässiger Ausstoss von Produkten und Leistungen als Ergebnis der Aktivitäten oder der Aufgabenerfüllung der Verwaltung. ⇒ Input; Outcome.</p>
58	<p>Outputsteuerung Output-Steuerung output-orientierte Steuerung outputorientierte Steuerung</p> <p>Steuerung der Verwaltungstätigkeit durch das Festlegen im Voraus von Qualität, Quantität und zeitlicher Verfügbarkeit der zu erbringenden Leistungen. ⇒ Inputsteuerung.</p>
59	<p>Outsourcing Auslagerung</p> <p>Beschaffung von Vorleistungen oder Teilaktivitäten bei einer verwaltungsexternen Organisation zum Zweck der weiteren Verarbeitung in der Verwaltung. ⇒ Contracting Out.</p>
60	<p>Personalautonomie</p> <p>Selbstbestimmung in personellen Fragen. <i>Durch die Personalautonomie wird den Verwaltungsmanagern ermöglicht, unabhängig von einem Stellenplan Personal selbstständig einzustellen und zu entlassen.</i> ⇒ Finanzautonomie; Leistungsautonomie; Organisationsautonomie.</p>
61	<p>Planungserklärung</p> <p>Instrument in Beschlussform, mit dem der Grosse Rat selbstständig zu den Planungsberichten des Regierungsrates in einer allgemeinen Würdigung und zu einzelnen Teilen Stellung nehmen kann.</p>
62	<p>Privatisierung</p> <p>Übernahme einer Aufgabe, die früher vom Staat wahrgenommen worden ist, durch die private Wirtschaft, weil der Staat darauf verzichtet, die Aufgabe weiterhin wahrzunehmen oder unter seiner Aufsicht bzw. mit seiner Mitfinanzierung wahrnehmen zu lassen. ⇒ Ausgliederung.</p>
63	<p>Produkt</p> <p>Leistungseinheit, die in einem Leistungszentrum produziert oder verfeinert wird, den Bedarf von Dritten deckt, in einer funktionslogisch einheitlichen Form an Dritte abgegeben wird und für die ein Preis berechenbar ist, auch wenn er nicht in jedem Fall verrechnet wird.</p>

64	<p>Produktedefinition Prozess, mit dem Teilleistungen der Verwaltung zu einem sinnvollen Ganzen zusammengefasst werden, das einen selbstständigen Nutzen für Kunden erbringt, wobei bestimmt wird, welche Qualität und Quantität zu welchen Bedingungen erbracht werden müssen. ⇒ Produkt.</p>
65	<p>Produktgruppe [bevorzugt] Produktgruppe PG Gruppe aus zwei oder mehreren Produkten, die zusammen ein gesellschaftliches Bedürfnis abdecken und von politischer Bedeutung sind.</p>
66	<p>Produktgruppenbudget Globalbudget, das für eine im Voraus definierte Produktgruppe festgelegt wird.</p>
67	<p>Produktverantwortung [bevorzugt] Produktverantwortung Leistungsverantwortung Verantwortung darüber, dass die notwendigen Leistungen erbracht werden, um vorgegebene Wirkungen in der Gesellschaft oder bei bestimmten Kundengruppen zu erreichen.</p>
68	<p>Projekterlass Erlass, der auf ein bestimmtes Projekt, auf eine bestimmte Dauer und auf bestimmte Personen beschränkt ist. <i>Der Projekterlass enthält nach Möglichkeit nur die politisch-strategische Normierung des Projekts.</i></p>
69	<p>prospektive Gesetzesevaluation [bevorzugt] prospektive Gesetzesfolgenabschätzung pGFA Vorausschauende Gesetzesfolgenabschätzung auf der Basis von Regelungsalternativen, welche deren erwartbare Folgen beschreibt und bewertet, den Handlungs- bzw. Regelungsbedarf analysiert und alternative Regelungsmodelle prüft. <i>Die prospektive Gesetzesevaluation findet in der Konzeptphase statt.</i> ⇒ begleitende Gesetzesevaluation; retrospektive Gesetzesevaluation.</p>
70	<p>Qualitätsmanagement Gesamtheit aller Management-Tätigkeiten, die im Rahmen eines Systems die Qualitätspolitik, die Ziele und Verantwortungen festlegen sowie diese durch Mittel wie Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung verwirklichen. <i>Verantwortlich für das Qualitätsmanagement sind alle Ausführungsebenen, die jedoch von der obersten Leitung angeführt werden müssen. Seine Verwirklichung bezieht alle Mitglieder der Organisation ein. Beim Qualitätsmanagement werden Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte beachtet.</i> ⇒ Dienstleistungsqualität.</p>
71	<p>Rahmengesetz Gesetz, das sich auf die grundlegenden und wichtigen Rechtssätze beschränkt und mit dem die rechtlichen Kompetenzen so verteilt werden, dass die politisch-strategischen Aufgaben dem Parlament, die politisch-operativen Aufgaben der Regierung, die operativen Aufgaben der Verwaltung, beauftragten Dritten oder den Bürgern und die rechtliche Kontrolle der Gesetzesverwirklichung der Justiz zukommen.</p>
72	<p>retrospektive Gesetzesevaluation [bevorzugt] retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung rGFA Rückschauende Gesetzesfolgenabschätzung auf der Basis einer in Kraft getretenen Rechtsvorschrift, bei der die Bewährung bzw. Zielerreichung der Rechtsvorschriften geprüft und Folgerungen für Belassung, Aufhebung oder Revision getroffen werden. <i>Die retrospektive Gesetzesevaluation findet in der Vollzugsphase statt.</i> ⇒ begleitende Gesetzesevaluation; prospektive Gesetzesevaluation.</p>

73	<p>Sollgrösse Standard [zu vermeiden] Verbindliche oder unverbindliche, einheitlich für einen festgelegten Zeitraum anzunehmende Messgrösse. <i>Standards können für Prozesse oder Ergebnisse vorgegeben werden. Sie sind ein wesentliches Element des Qualitätsmanagements.</i> ⇒ Indikator.</p>
74	<p>Steuerungsmodell NEF SOLL Gesamtheit aller Steuerungs- und Interventionsinstrumente, die dem Grossen Rat zur Verfügung stehen, um seine Funktionen optimal umzusetzen. <i>Das Steuerungsmodell NEF SOLL umfasst insbesondere folgende Instrumente: Gesetzgebung, parlamentarische Instrumente (z.B. Motion, Postulat, Interpellation, Planungserklärung), Voranschlag.</i></p>
75	<p>Wirksamkeit [bevorzugt] Effektivität Verhältnis zwischen Wirkungen, wie Impact und Outcome, und Ergebnissen von Programmen oder Massnahmen.</p>
76	<p>Wirkung Gesamtheit aller direkten und indirekten Auswirkungen der Staats- und Verwaltungstätigkeit, gemessen an den politisch festgelegten Zielen. <i>Man unterscheidet zwischen geplanten und effektiv erreichten Wirkungen.</i></p>
77	<p>Wirkungsorientierung Grundsatz der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wonach die politischen und führungsbezogenen Entscheide an der Wirkung staatlichen Handelns ausgerichtet werden, wobei insbesondere auch die zur Entscheidungsfindung notwendigen Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen.</p>
78	<p>Wirkungsrechnung Führungsinstrument zur Erfassung der Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit, die dann in Beziehung zu den politischen Zielen, die damit verfolgt wurden, gesetzt werden, um Auskunft darüber zu geben, welche Auswirkungen einschliesslich nicht beabsichtigter Nebeneffekte insgesamt durch die Programme ausgelöst wurden. ⇒ Kostenrechnung, Leistungsrechnung, Nutzenrechnung.</p>
79	<p>Wirtschaftlichkeit Verhältnis zwischen den Ressourcen, die für ein Programm oder eine Massnahme vorgesehen sind, und den tatsächlich verbrauchten Ressourcen.</p>

Stichwortverzeichnis

Die Nummer nach dem Stichwort entspricht der Laufnummer des Eintrags.

Agency	49	Berichtswesen	9
Agentur	49	besondere Rechnung	10
Anreiz	1	Besondere Rechnung	10
Anreizsystem	2	bGFA	7
Aufgaben- und Finanzplan	3	Bürgeramt	11
Aufgabenkritik	4	Contracting In	12
Auftrag	5	Contracting Out	13
Ausgliederung	6	Contracting-in	12
Auslagerung	59	Contracting-out	13
Auswirkung	56	Contract-Management	32
begleitende Gesetzesesevaluation	7	Controlling	14
begleitende		Direktionsauftrag	15
Gesetzesfolgenabschätzung	7	Effektivität	16
Benchmarking	8	Effektivität	75

Effizienz	17	NRM	53
Eigentümersverantwortung	18	Organisationsautonomie	55
Einwirkung	27		
Ergebnis	57		
Evaluation	19		
experimentelle Gesetzgebung	20		
finale Gesetzgebung	21		
Finanzautonomie	22		
Führungsorientierung	23		
Geschäftsbericht	24		
Gesetzesevaluation	25		
Gesetzesfolgenabschätzung	25		
GFA	25		
Globalbudget	26		
Impact	27		
Indikator	28		
Input	29		
inputorientierte Steuerung	30		
input-orientierte Steuerung	30		
Inputsteuerung	30		
Input-Steuerung	30		
Kennzahl	28		
KLR	34		
KLER	34		
konditionale Gesetzgebung	31		
Konditionalprogramm	31		
Kontraktmanagement	32		
Kosten- und Erlösorientierung	33		
Kosten-Leistungs- und Erlösrechnung	34		
Kosten-Leistungsrechnung	34		
Kostenorientierung	35		
Leistung	57		
Leistungsanalyse	36		
Leistungsauftrag	15		
Leistungsautonomie	37		
Leistungsbesteller	38		
Leistungsbestellerin	38		
Leistungsempfänger	39		
Leistungsempfängerin	39		
Leistungserbringer	40		
Leistungserbringerin	40		
Leistungsmessung	41		
Leistungsorientierung	42		
Leistungsrechnung	43		
Leistungssollgrösse	44		
Leistungsstandard	44		
Leistungsverantwortung	67		
Leistungsvereinbarung(1)	45		
Leistungsvereinbarung(2)	46		
Leistungsvergleich	47		
Leistungsvertrag	48		
Leistungszentrum	49		
Massnahmegesetz	50		
Massnahmegesetz	50		
Mittelverbrauch	29		
Monitoring	51		
NEF 2000	52		
Neue Verwaltungsführung	52		
Neues Rechnungsmodell	53		
New Public Management	54		
NPM	54		

Outcome	56	Qualitätsmanagement	70
Output	57	Rahmengesetz	71
outputorientierte Steuerung	58	Reporting	9
output-orientierte Steuerung	58	retrospektive Gesetzesevaluation	72
Outputsteuerung	58	retrospektive	
Output-Steuerung	58	Gesetzesfolgenabschätzung	72
Outsourcing	59	rGFA	72
Performance Measurement	41	Service Center	49
Personalautonomie	60	Servicezentrale	11
PG	65	Sollgrösse	73
Planungserklärung	61	Standard	73
Privatisierung	62	Steuerungsmodell NEF SOLL	74
Produkt	63	Universalschalter	11
Produkteausstoss	57	Wirksamkeit	75
Produktedefinition	64	Wirkung	56
Produktegruppe	65	Wirkung	76
Produktegruppenbudget	66	wirkungsorientierte Verwaltungsführung	54
Produkteverantwortung	67	Wirkungsorientierung	77
Produktgruppe	65	Wirkungsprüfung	19
Produktverantwortung	67	Wirkungs-Prüfung	19
Projekterlass	68	Wirkungsrechnung	78
prospektive Gesetzesevaluation	69	Wirtschaftlichkeit	79
prospektive		WOV	54
Gesetzesfolgenabschätzung	69	zentrale Anlaufstelle	11
pGFA	69		