



Grundlage für WOV im Kanton Bern: Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Im März dieses Jahres hat der Grosse Rat des Kantons Bern mit dem Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) die gesetzliche Grundlage für die Einführung von WOV im Kanton Bern geschaffen. Das Gesetz weist hinsichtlich seiner Entstehung und hinsichtlich gewisser neuer Regelungen und Instrumente teilweise innovative Ansätze auf. Diese werden aus der Sicht des Gesetzesredaktors kritisch gewürdigt.

1. Einleitung

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat am 26. März 2002 das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) in zweiter Lesung beschlossen.¹⁾ Er hat damit die Rechtsgrundlage für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) im Kanton Bern geschaffen. Damit hat nach dem Kantonen Luzern ein weiterer Kanton die definitive Einführung eines WOV-Steuerungsmodells auf Gesetzesstufe festgelegt. Gleichzeitig wurde – erstmals in der Entwicklungsgeschichte von WOV – das Finanzhaushaltsgesetz in erheblicher Abweichung vom Musterfinanzhaushaltsgesetz der Konferenz der Finanzdirektoren total revidiert. Nachfolgend sollen deshalb das neue Gesetzeswerk kurz vorgestellt und einige aus parlamentarischer Sicht interessante Aspekte von Entstehungsgeschichte und Inhalt hervorgehoben sowie aus der Sicht des Gesetzesredaktors²⁾ kritisch beleuchtet werden.

2. Grundsätzliches zum FLG

2.1. Auftrag: Eine Rechtsgrundlage für das Steuerungsmodell NEF SOLL

Im Mai 1994 startete der Regierungsrat des Kantons Bern das Projekt "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" (NEF 2000)³⁾ mit dem Ziel, die Führungsorientierung, Wirkungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung der bernischen Verwaltung zu verbessern. In den Jahren 1996 bis 1997 wurde in sieben seit 1999 in zwölf Pilotprojekten WOV erprobt. Parallel dazu wurde ein neues Steuerungsmodell für den Kanton Bern entwickelt (Steuerungsmodell NEF SOLL).⁴⁾ Im Frühjahr 2000 wertete der Regierungsrat in einem Bericht an den Grossen Rat die Erfahrungen aus, zog Bilanz und bekundete die Absicht, das neue Steuerungsmodell NEF SOLL in der bernischen Kantonsverwaltung⁵⁾ in zwei Staffeln per 1. Januar 2003 und 1. Januar 2004 einzuführen⁶⁾. Am 12. September 2000 nahm der Grosse Rat den Bericht des Regierungsrates zustimmend zur Kenntnis und gab damit grünes Licht zur breiteren Einführung von NEF 2000.

2.2. Konzeption: Mehr als eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes

Vorabklärungen hatten ergeben, dass für die Einführung von NEF 2000 keine Änderung der Kantonsverfassung notwendig ist.⁷⁾ Somit genügte eine einfachgesetzliche Grundlage. Ursprünglich waren der Regierungsrat und die Projektleitung NEF 2000 davon ausgegangen, dass die für die breitere Einführung von NEF 2000 notwen-

digen Gesetzesänderungen in der Form eines Mantelerlasses, d.h. in der gleichzeitigen Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes⁸⁾, des Grossratsgesetzes⁹⁾, des Organisationsgesetzes¹⁰⁾ sowie einiger weniger anderer Gesetzesbestimmungen erfolgen könne. Schon zu Beginn der Rechtsetzungsarbeiten zeigte sich allerdings, dass das geltende FHG weder die Leitidee noch die Struktur des neuen Steuerungsmodells abzubilden vermochte. Die gesetzliche Grundlage für die breitere Einführung von NEF 2000 musste deshalb in der Form einer formellen Totalrevision des FHG vorgenommen werden.

Grundidee des FLG ist es, den Aufbau des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Leistungsrechnung möglichst transparent und verständlich darzustellen. Die Struktur des Steuerungsmodells NEF SOLL soll mit all ihren Elementen aus dem Gesetz selbst ablesbar sein (vgl. Abbildung 1). Zu diesem Zweck wurden die allgemeinen Grundsätze von NEF 2000 (Führungsorientierung, Wirkungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung) im Sinne neuer Paradigmen der Staatssteuerung in Artikel 3 FLG und in Artikel 24 Absatz 1 OrG verankert¹¹⁾. Das Gesetz enthält grundsätzlich nur indirekte Änderungen von Querschnittsgesetzen und einzelnen Fachgesetzen, die für die breitere Einführung von NEF 2000 unbedingt erforderlich sind. Nicht Gegenstand der mit dem FLG beschlossenen Gesetzesänderungen ist die Neuausrichtung der besonderen Gesetzgebung auf die Wirkungsorientierung¹²⁾. Diese soll nach und nach – insbesondere im Rahmen ohnehin notwendiger Totalrevisionen – erfolgen.

¹⁾ Das Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) wird – anders als ursprünglich vorgesehen – voraussichtlich erst auf den 1. Januar 2002 in Kraft treten. Der Gesetzestext wurde im Amtsblatt des Kantons Bern Nr. 28 vom 17. April 2002, Seite 490 ff. veröffentlicht. Er kann als Referendumsvorlage in deutscher oder französischer Sprache kostenlos bezogen werden bei der Staatskanzlei des Kantons Bern, Drucksachenverkauf, Postgasse 68, 3000 Bern 8, <print.azd@sta.be.ch>.

²⁾ Der Verfasser war bis Ende April 2002 stellvertretender Gesamtprojektleiter des Verwaltungsreformprojekts "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" im Kanton Bern. Er leitete in dieser Funktion das Rechtsetzungsverfahren zum hier beschriebenen Gesetz.

³⁾ In Parlament, Parlement, Parlamento wurde verschiedentlich über das Verwaltungsreformprojekt NEF 2000 und über das FLG berichtet, vgl. insbesondere 3/00, S. 30 f.; 1/01, S. 19 f.; 1/02, S. 33 und 34. Zum Projekt NEF 2000 allgemein vgl. auch Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000: Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung (RRB 1553/2000); Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)/Breitere Einführung von NEF 2000 (Vortrag zum FLG), Beilage 3 zum Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 3 ff.; Lauri, Hans: Die Umsetzung des New Public Managements im Kanton Bern, in: Thom, Norbert/Zaugg, Robert J. (Hrsg.): Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 403 ff.

⁴⁾ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 43 ff.; Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 4 f.

⁵⁾ Ausgenommen bleiben vorerst die Gerichte sowie die dezentrale Justizverwaltung (Regierungstatthalterämter, Konkurs- und Betreibungsämter, Handesregisterämter und Grundbuchämter).

⁶⁾ Im Mai 2002 hat nun der Regierungsrat wegen Verzögerungen im Projektlauf beschlossen, NEF für die gesamte Verwaltung auf den 1. Januar 2004 einzuführen.

⁷⁾ Vgl. Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. ff.

⁸⁾ Gesetz vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt (FHG); BSG 620.0.

⁹⁾ Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG); BSG 151.21.

¹⁰⁾ Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG); BSG 152.01.

¹¹⁾ Die Umsetzungskommission NEF wollte zuerst im FLG auch Wirkungsziele verankern, liess sich dann aber von der Projektleitung NEF 2000 davon überzeugen, dass in Querschnittsgesetzen (welche ja primär die Regelung der Aufbau- und Ablauforganisation von Behörden und der Verwaltung zum Gegenstand haben) im Gegensatz zu Fachgesetzen keine Wirkungsziele, sondern nur allgemeine Grundsätze für das Verwaltungshandeln verankert werden können; vgl. Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 29.

¹²⁾ Vgl. Finanzdirektion des Kantons Bern: Fachhandbuch "Wirkungsorientierte Gesetzgebung"; Bern 2001; Kettiger, Daniel: Kantonsparlamente als wirkungsvolle Gesetzgeber – Gedanken zur Rolle der Parlamente bei der wirkungsorientierten Gesetzgebung; Parlament, Parlement, Parlamento 2/01, S. 21 ff.



Abbildung 1: Grobgliederung des FLG

1. Grundsätzliche Bestimmungen
2. Haushaltsführung
 - 2.1 Finanz- und Rechnungswesen
 - 2.1.1 Allgemeine Bestimmungen
 - 2.1.2 Finanzbuchhaltung
 - 2.1.3 Betriebsbuchhaltung
 - 2.1.4 Hilfsrechnungen
 - 2.1.5 Ertrag, Inkasso und Einnahmenverzicht
 - 2.1.6 Vermögen und Vermögensverwaltung
 - 2.1.7 Besondere Rechnung
 - 2.2 Leistungsrechnung
3. Ausgaben, Ausgabenbewilligungen
 - 3.1 Grundsätze
 - 3.2 Arten von Ausgaben
 - 3.3 Formen von Ausgabenbewilligungen
 - 3.4 Voranschlagskredit und Nachkreditwesen
4. Steuerungsinstrumente und Steuerung
5. Gebühren
6. Zuständigkeiten
7. Übergangsbestimmungen
8. Schlussbestimmungen (u.a. Änderungen des GRG und OrG)

3. Zur Entstehung: Rasches und breit abgestütztes Rechtsetzungsverfahren

3.1. Breite Abstützung in Politik, Wissenschaft und Praxis

Die Rechtsetzungsarbeiten starteten im September 2000. Bereits im Januar 2001 konnte ein Gesetzes- und Vortragsentwurf in die Vernehmlassung gegeben werden.¹³⁾ Am 19. September 2001 – ziemlich genau ein Jahr nach Aufnahme der Rechtsetzungsarbeiten – hat der Regierungsrat seinen Antrag zu Händen des Grossen Rates verabschiedet. Der Gesetzesentwurf wurde im Januar 2002 in erster und im März 2002 in zweiter Lesung im Grossen Rat behandelt.

Die Rechtsetzungsarbeiten konnten sich auf die Erfahrungen aus den Pilotprojekten und aus WOV-Projekten in anderen Kantonen,

auf verschiedene konzeptionelle Vorarbeiten und Fachberichte (insbesondere auch im Bereich der Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung, KLER)¹⁴⁾, auf wissenschaftliche Gutachten¹⁵⁾, auf die Einschätzung von Fachkräften aus der Verwaltung (vgl. nachfolgend Ziffer 3.3.) und auf einen ständigen Dialog mit dem Kantonsparlament (vgl. nachfolgend Ziffer 3.2.) abstützen. Bei den Bestimmungen zum Haushaltswesen, bei welchen mit den Regelungen zur KLER teilweise Neuland beschritten wurde, erfolgte eine Koredaktion durch ein Kernteam bestehend aus dem Gesetzesredaktor, dem Leiter des Projektbereichs C "KLER" und dem Staatsbuchhalter.

3.2. Einbezug des Kantonsparlaments

3.2.1. Frühzeitiger Einbezug des Grossen Rates

Der Regierungsrat des Kantons Bern legte von Anfang an Wert darauf, das Projekt NEF 2000 als gemeinsamen Entwicklungsprozess des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Verwaltung durchzuführen.¹⁶⁾ Der Regierungsrat und die Gesamtprojektleitung NEF 2000 haben sich deshalb um einen konstruktiven Dialog mit dem Kantonsparlament und mit dessen Organen bemüht. Der Einbezug des Grossen Rates in das Verwaltungsreformprojekt erfolgte hauptsächlich mit den folgenden Elementen:

- Teilnahme des Grossen Rates an den Pilotversuchen: Produktgruppenbudgets im Voranschlag, Verwaltungsbesuche der Geschäftsprüfungskommission bei den Pilotbetrieben
- Politischer Dialog Regierungsrat/Grosser Rat: Der Dialog zwischen dem Regierungsrat und dem Grossen Rat erfolgte mittels Berichten der Regierung und Planungserklärungen des Kantonsparlaments. Der Regierungsrat hat den Grossen Rat 1997, 1998 und 1999 mit Zwischenberichten¹⁷⁾ über den Projektstand orientiert
- Begleitorgan des Grossen Rates: 1994 bis 1997 die Geschäftsprüfungskommission, 1998 bis 2000 als gemischter Kommissionenausschuss das sog. Begleit-

gremium, seit 2001 die Umsetzungskommission NEF

- Ausbildung/Information des Grossen Rates: Verschiedene Veranstaltungen

Im Juni 2000 wurde zur praktischen Erprobung gewisser Elemente des Steuerungsmodells NEF SOLL mit ca. 70 Grossratsmitgliedern ein Planspiel durchgeführt, in welchem der parlamentarische Voranschlagsprozess (inkl. Plenumsdebatte) und die Behandlung des Auftrags simuliert wurden.¹⁸⁾ Zudem wurde im Sinne eines kooperativen Rechtsetzungsverfahrens¹⁹⁾ der Entwurf zum Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) der grossrätlichen Umsetzungskommission bereits im Stadium des verwaltungsinternen Mitberichtsverfahrens zur Verfügung gestellt²⁰⁾. Dies ermöglichte es dem grossrätlichen Organ, sich frühzeitig mit dem Gesetzesentwurf zu befassen und dem Regierungsrat eine erste Stellungnahme zukommen zu lassen. Der Regierungsrat konnte damit gewisse Anliegen der parlamentarischen Kommission bei der Verabschiedung der Gesetzesvorlage zu Händen des Grossen Rates bereits berücksichtigen.

3.2.2. Zur Problematik externer Beratung für das Parlament

Die Umsetzungskommission des Grossen Rates hat hinsichtlich der breiteren Einführung von NEF 2000 und hinsichtlich der Vorberatung des FLG die Beratung und Begleitung durch das Kompetenzzentrum Public Management der Universität Bern²¹⁾ in Anspruch genommen. Grundsätzlich ist es zu begrüssen, wenn parlamentarische Gremien durch den Beizug von externem Expertenwissen ihre Fähigkeit zum Fachdialog mit der Verwaltung erhöhen und eine fachlich sehr sorgfältige Entscheidungsvorbereitung zu Händen des Kantonsparlaments ermöglichen. Im vorliegenden Fall erfolgte der Beizug externer Experten aber zu einem Zeitpunkt, in welchem auf der Verwaltungsseite die konzeptionellen Entwicklungen weitgehend abgeschlossen waren und ein auf Grund des Vernehmlassungsverfahrens überarbeiteter Gesetzesentwurf vorlag. Damit mussten die externen Experten ihre Beurteilung zu Händen der Umsetzungskommission vornehmen, ohne am

¹³⁾Vgl. Parlament, Parlement, Parlamento: 1/01, S. 19 f.

¹⁴⁾Eine Liste aller wichtigen Projektunterlagen aus dem Projekt NEF 2000 findet sich im Anhang 5 des Vortrags zum FLG, Fn. 3, S. 40.

¹⁵⁾Vgl. z.B. Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas: Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates; Gutachten zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Bern, Bern 1996; vgl. auch Fn. 40.

¹⁶⁾Lauri, Fn. 3, S. 413.

¹⁷⁾Erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 15. April 1997, Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998; Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999; der Erste Zwischenbericht erschien nachträglich auch in Buchform: *Regierungsrat des Kantons Bern* (Hrsg.): NEF 2000. Erfahrungen und Perspektiven - Zwischenbericht; Bern/Stuttgart/Wien, 1998.

¹⁸⁾Ein Erfahrungsbericht hierzu wird Anfangs 2003 erscheinen in *Schedler, Kuno/Kettiger, Daniel: Modernisieren mit der Politik* (Arbeitstitel).

¹⁹⁾Zur kooperativen Rechtsetzung vgl. *Kettiger, Daniel: Bessere Wege zum Gesetz*, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 265 ff.

²⁰⁾Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 28, Votum Frey und Votum Burger-Bono.

²¹⁾Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern ist eine Kooperation des Instituts für öffentliches Recht, des Instituts für Organisation und Personal (IOP) und des Instituts für Politikwissenschaften, vgl. <<http://www.cx.unibe.ch/oeffre/npm>>.



Entwicklungsprozess selbst mitgewirkt zu haben, was sich anfänglich teilweise in einem fehlenden Grundverständnis für die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Lösungen zeigte. Die Erfahrungen zeigen, dass eine externe Beratung von parlamentarischen Gremien ihre Wirkung nur dann optimal entfalten kann, wenn sie einen Entwicklungsprozess von Beginn weg begleiten und damit den Dialog zwischen dem Kantonsparlament einerseits und der Kantonsregierung und Verwaltung andererseits auf Seiten des Parlamentes von Grund auf mitgestalten kann.

3.3. Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung

Die Erarbeitung des FLG weist verschiedentlich Ansätze der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)²²⁾ auf. Ansätze einer prospektiven GFA finden sich in den Pilotversuchen und in der zugehörigen Evaluation²³⁾, in der Erprobung kollektiver Anreizsysteme gestützt auf eine Versuchsverordnung²⁴⁾ sowie im Planspiel mit dem Grossen Rat (vgl. oben Ziffer 3.2.1.). Ansätze zur begleitenden GFA hatte der "Härtetest", der zur Überprüfung der neuen kreditrechtlichen Bestimmungen des FLG durchgeführt wurde: In einer Gruppe von Fachkräften mit Praxiserfahrung wurden im Gespräch aktuelle Kreditgeschäfte einer Simulation unter den Bedingungen des neuen Rechts unterzogen.

4. Zum Inhalt: Neue, zum Teil innovative Ansätze

4.1. Neue Instrumente der politischen Steuerung

Das Steuerungsmodell NEF SOLL²⁵⁾ sieht folgende Steuerungsinstrumente vor:

- das Gesetz,
- die Richtlinien der Regierungspolitik (Art. 60 FLG, Art. 2a OrG), als Instrument der Legislaturplanung (Regierungsprogramm)²⁶⁾,
- den Aufgaben- und Finanzplan (Art. 61 FLG), als rollendes, mittelfristiges Planungsinstrument zur Steuerung von Aufgaben und Finanzen²⁷⁾,
- den Voranschlag (Art. 62 FLG), mit einer Allokation durch Produktgruppenbudgets,
- den Geschäftsbericht (Art. 63 FLG), der neu die Staatsrechnung und den Verwaltungsbericht vereint.

Der Grosse Rat und der Regierungsrat teilen sich im Rahmen des Steuerungsmodells NEF SOLL in den Grundzügen wie folgt in die gesetzgeberischen, planerischen, und exekutiven Aufgaben:

- Das Grundlegende und Wichtige wird vom Grossen Rat durch Gesetz festgelegt. Dazu gehören auch die Wirkungen des staatlichen Handelns.
- Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht weisen den Saldo der Laufenden Rechnung und die Investitionsrechnung der Direktionen und der Staatskanzlei sowie den Saldo der einzelnen Produktgruppen aus und geben über weitere inhaltliche und finanzielle Informationen zu den Produktgruppen Auskunft (Umschreibung, Ziele, Indikatoren, Kosten, Erlöse, Verknüpfung zur Gesetzgebung).
- Der Aufgaben- und Finanzplan wird vom Regierungsrat beschlossen und vom Grossen Rat förmlich zur Kenntnis genommen.
- Der Grosse Rat beschliesst im Voranschlag keine Werte in der Leistungsrechnung (Vorgaben für Wirkungen oder Leistungen). Er wirkt mit Hilfe der bisherigen und der neuen parlamentarischen Instrumente²⁸⁾ auf die Produktgruppen und Produkte ein.

4.2 Der Auftrag: Eine neue Möglichkeit der parlamentarischen Intervention

Mit der Einführung des Steuerungsmodells NEF SOLL wird für den Grossen Rat neben der Motion neu das Instrument des Auftrags (Art. 52b GRG) geschaffen, das sich von der Motion primär dadurch unterscheidet, dass eine Vorberatung durch eine parlamentarische Kommission erfolgt und dass der Auftragstext in der Plenumsdebatte abgeändert werden kann (vgl. Abbildung 2). Damit soll die für eine WOV-Steuerung notwendige differenzierte Auftragserteilung an den Regierungsrat ermöglicht werden. Der Grosse Rat hat – entgegen dem Antrag des Regierungsrats – die Anwendbarkeit des Auftrags vorläufig auf Gestaltung und Inhalt von Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag und Geschäftsbericht beschränkt (Art. 52b Abs. 1 GRG).²⁹⁾

Abbildung 2: Vergleich zwischen Auftrag und Motion

	Auftrag (Art. 52b GRG)	Motion (Art. 53 GRG)
Inhaltliche Beschränkung	muss sich auf Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag oder Geschäftsbericht beziehen.	keine
Antragstellung	Ratsmitglieder, Fraktionen, Kommissionen	Ratsmitglieder, Fraktionen, Kommissionen
Vorberatung	durch grossrätliche Kommission	keine
Änderung des verbindlichen Inhalts (Auftragserteilung)	möglich	nicht möglich (auch nicht durch Motionär/in)
Rückzug	nicht möglich	möglich
Wandlung in Postulat	nicht möglich	möglich
Wirkung	Weisung (im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rats) Richtlinie (im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats)	Weisung (im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rats) Richtlinie (im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats)
Entscheidungsfindung	analog (konsolidierte Willensäusserung)	digital (ja/nein)
Politisches Gewicht	hoch (formeller Grossratsbeschluss)	mittel

²²⁾Ausführlich zur GFA Böhrer, Carl/Konzendorf, Götz: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA); Baden-Baden 2001; vgl. auch Lienhard, Andreas: Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen. Institutionalisation der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung im Kanton Bern, in: Kettiger, Daniel: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 159 ff.

²³⁾Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 19 ff. Finanzdirektion des Kantons Bern: Fachbericht "Erfahrungen", Bern 2000.

²⁴⁾Versuchsverordnung vom 3. November 1999 über Bonus und Malus bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Bonus-Malus-Verordnung): BSG 152.012.

²⁵⁾Vgl. ausführlich Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 43 f.; Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 4 f.

²⁶⁾Vgl. dazu auch Brühlmeier, Daniel et al.: Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 115 f.

²⁷⁾Vgl. dazu auch Brühlmeier, Daniel et al.: Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 117 ff.

²⁸⁾Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 61 ff.

²⁹⁾Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 48 ff.



4.3 Verankerung von Elementen der Evaluation

4.3.1. Prospektive Evaluation für Rechtserlasse und wichtige Beschlüsse des Parlaments

Nach der Konzeption des Steuerungsmodells NEF SOLL soll die Wirkungssteuerung primär durch Gesetz erfolgen.³⁰⁾ Damit gewinnt die Art und Weise, wie Gesetze entstehen, insbesondere aber die Gesetzesevaluation bzw. Gesetzesfolgenabschätzung an Bedeutung. In Artikel 65 Absatz 3 GRG wird deshalb die prospektive Gesetzesevaluation in dem Sinne verankert, dass der Vortrag "in einer der Regelung angepassten Weise zudem Auskunft über die zu erwartenden Auswirkungen des Erlasses" geben muss. Damit wurde bewusst auf ein starres Prüf- und Berichtskonzept verzichtet. Die Abschätzung der Auswirkungen eines Gesetzes soll sich primär mit den entscheiderelevanten Fragen befassen, mit diesen aber in ausreichender Tiefe. Dieselben Anforderungen werden neu auch an den Vortrag zu einem Ausgabenbeschluss gestellt (Artikel 65c GRG): Bei grossen und wichtigen Vorhaben muss sich der Vortrag auch hier über die zu erwartenden Wirkungen äussern. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Ausgabenbewilligungen gleichzeitig oft die Grundsatzentscheidung für ein grosses Projekt mitenthalten, welches nicht nur Auswirkungen auf den Finanzhaushalt, sondern auch erhebliche Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft haben kann.³¹⁾

4.3.2. Retrospektive Gesetzesevaluation

Der Grosse Rat soll sich künftig beim Erlass von Gesetzen und Dekreten immer mit der Frage der nachträglichen Gesetzesevaluation befassen³²⁾, auch wenn dies aus dem Wortlaut des neuen Artikels 65a GRG nicht so klar hervorgeht. Soweit er bereits zum Zeitpunkt der Gesetzesberatung einen Bedarf erkennen kann, soll er die nachträgliche Evaluation im Erlass selbst – d.h. mit einer sogenannten Evaluationsklausel – regeln.

4.3.3. Projektevaluation für NEF 2000

In Artikel 90 FLG wurde festgelegt, dass der

Regierungsrat dem Grossen Rat jährlich über den Stand der Einführung von NEF 2000 Bericht erstatten muss. Fünf Jahre nach den Inkrafttreten des FLG müssen zudem das Projekt NEF 2000, das Steuerungsmodell NEF SOLL und das Gesetz selbst einer umfassenden Evaluation unterzogen werden. Um im Rahmen der Projektevaluation einen Massstab für die Zielerfüllung zu haben, hat der Grosse Rat in Artikel 81 FLG sogenannte "Reformziele" verankert. Diesbezüglich muss kritisch hinterfragt werden, ob es sinnvoll ist, wenn das Parlament erst am Ende eines Organisationsentwicklungsprozesses Reformziele gesetzlich verankert, die teilweise auch noch von jenen Zielen abweichen, die der Regierungsrat zu Beginn des Reformvorhabens formuliert hat. Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, ob es nicht angezeigt gewesen wäre, den Grossen Rat zu Beginn eines grossen und langjährigen Reformprojekts, wie es NEF 2000 darstellt, legislatorisch an der Festlegung der Projektziele zu beteiligen, z.B. durch den Erlass eines Projektgesetzes.³³⁾

4.4. Experimentelle Gesetzgebung mittels Versuchsverordnungen

Eine wirkungsorientierten Gesetzgebung erfordert bisweilen die Möglichkeit, neue Formen des Verwaltungshandelns auf der Basis experimenteller Gesetzgebung zu erproben.³⁴⁾ Bereits heute erlaubt Artikel 44 OrG dem Regierungsrat, mittels befristeten Versuchsverordnungen in einem gewissen Rahmen neue Formen des Verwaltungshandelns zu erproben.³⁵⁾ Die heutige Regelung vermag aber dem Legalitätsprinzip, insbesondere dem Bestimmtheitsgebot³⁶⁾ nicht zu genügen.³⁷⁾ Deshalb wurde der Erlass von Versuchsverordnungen neu an klare Voraussetzungen geknüpft (Notwendigkeit zur Erprobung neuer Aufgaben oder neuen Verwaltungshandelns, begleitetes Pilotprojekt oder Reformvorhaben, das einem Controlling und einer Evaluation unterliegt, Befristung auf fünf Jahre) und es wurden bestimmte Regelungsinhalte zwingend vorgegeben. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit geschaffen, dass Versuchs-

verordnungen vom Gesetzesrecht abweichen können. Davon ausgenommen sind Regelungen, die zwingend auf Gesetzesstufe erlassen werden müssen³⁸⁾. Obwohl derartige gesetzesderogierende Versuchsverordnungen verfassungskonform sind³⁹⁾ und obwohl die Verfassungskonformität an sich nicht bestritten wurde, kam es bei der Beratung im Grossen Rat zu einer recht heftigen demokratierechtlichen Debatte.⁴⁰⁾

4.5. Die "Bürokratiebremse"⁴¹⁾

Ein Modell der Produktsteuerung und der Aufbau eines umfassenden Controllings tragen die Gefahr in sich, dass unnötige Führungsinformation generiert und damit ein neues System der Verwaltungsbürokratie aufgebaut wird. Der Grosse Rat gab sich nicht damit zufrieden, dass Artikel 87 Absatz 2 KV den Regierungsrat zu einer wirksamen Verwaltungsführung verpflichtet. Er hat im Organisationsgesetz deshalb ausdrücklich verankert, dass der Regierungsrat "für die Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand" sorgen muss (Art. 24 Abs. 2 Bst. e OrG). Zudem wurde die "Bürokratiebremse" institutionell verankert: Der Regierungsrat muss gemäss Artikel 24 Absatz 3 OrG durch eine Anlaufstelle sicherstellen, dass verwaltungsinterne Anliegen hinsichtlich Führung und Verwaltungsaufwand gehört werden. Damit wurde wohl der erste Schritt für die Schaffung einer verwaltungsinternen Ombudsstelle getan.

Daniel Kettiger
Stv. Gesamtprojektleiter NEF 2000
E-mail: daniel.kettiger@tiscalinet.ch

³⁰⁾Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Fn. 3, S. 55 f.; Kettiger, Fn. 12, S. 21 ff.

³¹⁾Vgl. Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 23; vgl. auch *Bolz, Urs/Lienhard, Andreas*: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, ZBI 1/2001, S. 16.

³²⁾Vgl. Vortrag zum FLG, Fn. 3, S. 23.

³³⁾Vgl. etwa die Verordnung vom 9. Juni 1998 über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn (WOV-Versuchsverordnung; BGS 122.14); vgl. auch *Brühlmeier, Daniel et al.*: New Public Management im Parlament: Ein Muster Rahmen-Erlass WoV; ZBI 1998, S. 297 ff.

³⁴⁾Vgl. *Schedler, Kuno*: Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Politik, in: *Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno*: New Public Management in Staat und Recht; Bern/Stuttgart/Wien, S. 22.

³⁵⁾Eine ähnliche Regelung findet sich auch im Kanton Aargau, vgl. § 5a des Organisationsgesetzes vom 26. März 1985; SAR 153.100.

³⁶⁾Vgl. Artikel 69 Absatz 1 der Verfassung für den Kanton Bern vom 6. Juni 1993 (KV), BSG 101.1.

³⁷⁾Vgl. Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Jura vom 13. März 2000 i.S. "contrôle de la constitutionnalité des articles premier et 2 al. 4 de la loi du 17 décembre 1999 concernant l'octroi de subventions sur base de contrats de prestations; auszugsweise in ZBI 7/2000, S. 356 ff.

³⁸⁾Vgl. insbesondere Artikel 69 Absatz 4 KV.

³⁹⁾Die Verfassungskonformität wird u.a. in einem Gutachten der Staatskanzlei des Kantons Bern bestätigt; vgl. auch Vortrag zum FLG, Fn. 5, S. 24.

⁴⁰⁾Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 53 ff.

⁴¹⁾Vgl. auch Vortrag zum FLG, Fn. 3, Nachtrag vom 5. Dezember 2001, S. 30.