



Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF

Bericht des Regierungsrates
an den Grossen Rat
vom 3. Juli 2013

RRB 0951/2013

INHALTSVERZEICHNIS

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	4
2.1 Einführung von NEF	4
2.2 Auftrag gemäss Art. 90 FLG	4
2.3 Der Evaluationsprozess NEF	5
2.4 Leitsätze für die Evaluation NEF	5
2.5 Die Voranalyse als Teil der Gesamtevaluation NEF	6
2.6 Externe Voranalyse durch econcept AG	6
3. Ergebnisse der Evaluation	8
3.1 Pre-Evaluation NEF	8
3.2 Aufarbeitung der Pendenzen aus dem Dialog mit der FIKO und der OAK	10
3.3 Befragung von Beteiligten	11
3.4 Interkantonaler Vergleich	20
4. Beurteilung der Ergebnisse der Evaluation	23
4.1 Aus Sicht des Regierungsrates	23
4.2 Aus Sicht der Finanzkommission	25
5. Parlamentarische Steuerung unter NEF	27
5.1 Verfassungsrechtlicher und finanzpolitischer Rahmen	27
5.2 Finanzielle Steuerung durch das Parlament vor der Einführung von NEF	28
5.3 Finanzielle Steuerung durch das Parlament unter NEF	29
5.4 Schlussfolgerungen des Regierungsrates	30
6. Stossrichtung der Prüfarbeiten	31
6.1 Keine Abkehr von NEF	31
6.2 Gezielte Optimierung von NEF	31
7. Optimierungen	33
7.1 Reduktion Anzahl Produktgruppen	33

7.2	Verzicht auf Definition von Leistungs- und Wirkungszielen	36
7.3	Vereinfachung des Deckungsbeitragsschemas.....	38
7.4	Ausgestaltung von Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie Geschäftsbericht mit Jahresrechnung	40
7.5	Erarbeitung der Hochrechnung	43
7.6	Bedeutung der Betriebsbuchhaltung	44
7.7	Verknüpfung der Richtlinien der Regierungspolitik mit dem Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan	45
8.	Parallele Vorhaben	47
8.1	NEF in den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft.....	47
8.2	Parlamentsrechtsrevision	47
9.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	49
10.	Antrag.....	53
	Anhang I.....	54
	Anhang II.....	60

1. ZUSAMMENFASSUNG

Die im Jahr 2005 eingeführte Neue Verwaltungsführung (NEF) hat laut einer unabhängigen Überprüfung die Hauptzielsetzung einer ausschliesslichen Steuerung der staatlichen Aufgaben und Leistungen über Leistungs- und Wirkungsziele nicht erfüllt. Politische Steuerungsimpulse vom Grossen Rat und vom Regierungsrat erfolgen nach wie vor ausschliesslich mit den traditionellen Instrumenten. NEF wird von den beteiligten Akteuren als zu theoretisch konzipiert und im politischen Führungsalltag als kaum anwendbar beurteilt. Der Regierungsrat will mit den in diesem Bericht aufgezeigten Optimierungsvorschlägen die Schwachstellen soweit möglich beseitigen und NEF mit vertretbarem Aufwand vereinfachen.

Einführung von NEF im Jahr 2005

Im Jahr 2005 führte der Kanton Bern flächendeckend die Neue Verwaltungsführung (NEF) nach den Grundsätzen des New Public Management ein. Mit NEF erfolgte unter anderem eine Gliederung der staatlichen Aufgaben in Produkte und Produktgruppen. Weiter wurden die staatlichen Leistungen mit den Finanzen verknüpft und es wurde eine Betriebsbuchhaltung eingeführt. Steuerungsimpulse des Grossen Rates oder des Regierungsrates sollten gemäss NEF-Konzeption nicht mehr primär über die Zuteilung von Ressourcen (finanzielle Mittel, Personal), sondern durch die Festlegung von Leistungs- und Wirkungsvorgaben erfolgen.

Auftrag zur Evaluation von NEF

Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen gibt vor, dass der Regierungsrat bis spätestens im Jahr 2013 eine kritische Gesamtwürdigung des neuen Steuerungsmodells vorzunehmen hat.

Befragung der beteiligten Akteure

Im Zuge dieser Evaluation hat der Regierungsrat die econcept AG, Zürich, mit einer Befragung aller beteiligten Akteure – Grosser Rat, Finanzkommission, Oberaufsichtskommission, Regierungsrat und Verwaltung – beauftragt. Ebenfalls wurde NEF mit den Steuerungssystemen in anderen Kantonen verglichen.

NEF hat Erwartungen nicht erfüllt

Die Befragung hat gezeigt, dass NEF in seiner ursprünglichen angedachten Konzeption die Erwartungen nicht erfüllt hat. Weder auf Stufe des Grossen Rates noch auf der Ebene des Regierungsrates erfolgt die Steuerung der Leistungen und Finanzen über Produktgruppen bzw. die ihnen zu Grunde liegenden Leistungs- und Wirkungsziele. Politische Steuerungsimpulse erfolgen nach wie vor aus-

schliesslich mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten wie Motionen, Postulate, Gesetzgebungsverfahren, Sachplanungen oder Fachstrategien. Die finanzielle Steuerung findet primär über die aggregierten Grössen im kantonalen Haushalt wie Saldo Laufende Rechnung, Nettoinvestitionen, Finanzierungssaldo, Personalaufwand, Sachaufwand oder Steuern statt.

Die Befragten erachten NEF in seiner Grundkonzeption als zu theoretisch konzipiert und im politischen Führungsalltag als kaum anwendbar. Die angestrebte Trennung zwischen operativer und strategischer Steuerung – ein zentrales Element der Philosophie von NEF – ist im politischen Alltag nicht umsetzbar, da vermeintlich operativen Entscheiden oft auch eine strategische politische Bedeutung zukommt. Hinzu kommt, dass sich das Parlament mit der Aufgabe der Strategiedefinition allein nicht zufrieden gibt, sondern auch operativ auf den Aufgabenvollzug Einfluss nehmen will.

Trotzdem: NEF hat auch positive Aspekte

Trotz aller Kritik hat NEF auch positive Aspekte: Die Gliederung der staatlichen Leistungen in Produkte und Produktgruppen sowie die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen hat gemäss Beurteilung der Befragten zu einer ganz wesentlichen Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns geführt. Im Vergleich zum traditionellen Führungssystem stehen mehr Steuerungsinformationen zur Verfügung. Ob diese dann auch genutzt werden, ist allerdings eine andere Frage.

Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen

Der Regierungsrat hat im Juni 2011 von den Ergebnissen der Befragungen Kenntnis genommen. Er hat die Finanzdirektion beauftragt, für die weiteren Arbeiten eine Projektorganisation einzusetzen, in deren Gesamtprojektausschuss je eine Vertretung sämtlicher Direktionen und des Sekretariats der Finanzkommission Einsitz nahm.

Für den Regierungsrat stand weder eine aufwändige Weiterentwicklung noch eine Rückkehr zum alten System eine sinnvolle Option dar. Vielmehr ging es bei den Arbeiten darum, die Schwachpunkte von NEF mit verhältnismässigem Aufwand zu beheben und das System zu optimieren bzw. zu vereinfachen.

Weiterentwicklung zu «NEF - optimiert»

Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Regierungsrats bearbeitete der Gesamtprojektausschuss diverse Themenfelder. Gestützt auf diese Arbeiten will der Regierungsrat mit folgenden Optimierungen von NEF die Haushaltsführung des Kantons Bern einfacher und übersichtlicher gestalten:

- Die Anzahl Produktgruppen wird reduziert. Demgegenüber stellen die Saldi der Produkte neu ebenfalls

Beschlussesgrößen dar.

- Auf der Ebene der Produktgruppen werden die Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dazugehörigen Indikatoren mit Soll- und Ist-Werten durch allgemein verständliche Leistungsinformationen ersetzt.
- Das Deckungsbeitragsschema, welches die finanziellen Ergebnisse einer Produktgruppe ausweist, wird vereinfacht.
- Der Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie der Geschäftsberichts mit Jahresrechnung werden entschlackt und neu gestaltet.
- Während des Jahres werden wie bisher mehrere Trendmeldungen zum voraussichtlichen Rechnungsergebnis erstellt. Auf die Erarbeitung der Hochrechnung per Ende August wird hingegen verzichtet.

Nach Ansicht des Regierungsrats soll auf eine verstärkte Verknüpfung der Richtlinien der Regierungspolitik mit dem Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie auf die seitens der Verwaltungsebene verschiedentlich vorgeschlagene Abschaffung der Betriebsbuchhaltung verzichtet werden.

2. AUSGANGSLAGE

2.1 Einführung von NEF

Das Projekt «Neue Verwaltungsführung NEF 2000» wurde 1994 als Reformvorhaben vom Regierungsrat mit dem Gedanken initiiert, neue Formen des staatlichen Handelns – namentlich die Prinzipien der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung – in der Berner Kantonsverwaltung zu erproben. Die Absicht war, den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Verwaltung dabei zu unterstützen, die zunehmenden, sich rasch verändernden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu meistern.

Mit NEF sollten, gemäss Bericht des Regierungsrates zur breiten Einführung von NEF 2000, folgende Grundsätze eingeführt werden:

- *Führungsorientierung:* Auf politischer Ebene soll die strategische Führung gestärkt und die Art und Weise der Leistungserbringung an die Verwaltung delegiert werden. Die Politik soll demnach das «Was» sowie die Qualität und die Priorität des staatlichen Handelns definieren und die Verwaltung dessen Umsetzung («Wie») übernehmen (Trennung der operativen und strategischen Führung).
- *Leistungsorientierung:* Es sollen bürgernahe Leistungen erbracht werden, wodurch den politischen und gesellschaftlichen Bedürfnissen noch besser entsprochen werden kann.
- *Wirkungsorientierung:* Staatliches Handeln soll sich an den politisch gesetzten Zielen und an den intendierten Wirkungen orientieren.
- *Kostenorientierung:* Mit zunehmend knappen Ressourcen soll noch sparsamer umgegangen werden. Durch deren optimalen Einsatz sollen bessere Leistungen mit geringerem Aufwand erbracht werden.

Im Jahr 2000 hiess der Grosse Rat die definitive Einführung von NEF im Grundsatz gut.

Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0), welches die Grundsätze für die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung enthält, wurde im März 2002 angenommen und trat am 1. Januar 2005 in Kraft, sodass die breite Einführung von NEF gestartet werden konnte¹.

2.2 Auftrag gemäss Art. 90 FLG

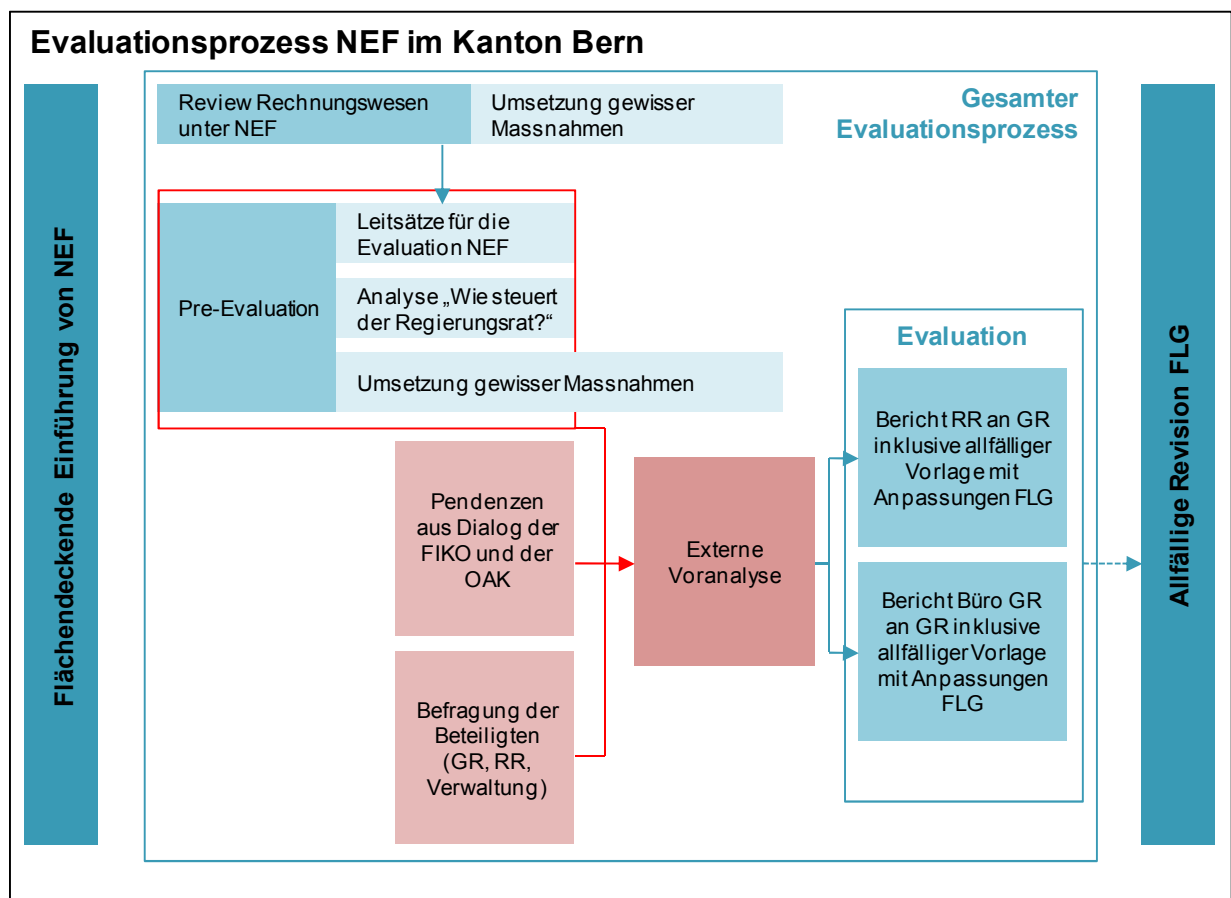
Art. 90 FLG gibt vor, dass der Regierungsrat bis spätestens im Jahr 2013 «eine kritische Gesamtwürdigung des neuen Steuerungsmodells und der gesetzlichen Grundlagen aus verwaltungswissenschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht» vorzunehmen hat. Parallel dazu soll auch das Büro des Grossen Rates dem Grossen

¹ In der dezentralen Verwaltung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (Betreibungs- und Konkursämter, Grundbuchämter, Handelsregisterämter und Regierungssatthalterämter) wurde NEF per 1. Januar 2010 eingeführt. Für die Justiz gelten seit dem 1. Januar 2011 die NEF-Grundsätze der Führungsorientierung, der Leistungsorientierung und der Kostenorientierung.

Rat spätestens bis 2013 einen Bericht mit einer kritischen Gesamtwürdigung des neuen Steuerungsmodells und den gesetzlichen Grundlagen aus seiner Sicht vorlegen. Zudem sollen sowohl der Regierungsrat als auch das Büro des Grossen Rates – soweit ihnen dies erforderlich erscheint – dem Grossen Rat Anpassungen der Finanzhaushaltsgesetzgebung unterbreiten.

2.3 Der Evaluationsprozess NEF

Der Prozess der Evaluation von NEF gestaltete sich wie folgt:



2.4 Leitsätze für die Evaluation NEF

Der Regierungsrat beauftragte die Finanzdirektion im Jahr 2006 mit der Konzeption eines Reviews des Rechnungswesens unter NEF. Die Erarbeitung einer Pre-Evaluation NEF, die Fragen der Steuerung umfassen sollte, war Teilaspekt dieses Auftrags.

Aus den Erkenntnissen der «Pre-Evaluation NEF» und dem «Review Rechnungswesen» hat der Regierungsrat am 21. Oktober 2009 folgende Leitsätze für die Evaluation von NEF abgeleitet:

- Der Kanton Bern soll grundsätzlich weiterhin nach den Grundsätzen des New Public Managements geführt werden. Die Evaluation soll die Anwendung von NEF kri-

tisch würdigen und insbesondere Optimierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten aufzeigen.

- Die Evaluation ist auf der Grundlage der Pre-Evaluation NEF und einer durch unabhängige Dritte verfassten Voranalyse durchzuführen.
- Die Evaluation ist auf zentrale Fragen der Steuerung von Finanzen und Leistungen zu fokussieren und zu begrenzen.
- Den unterschiedlichen Rollen von Regierung und Parlament ist bei der Evaluation von NEF Rechnung zu tragen. Das Evaluationsverfahren ist so zu koordinieren, dass Doppelspurigkeiten bei der Bereitstellung von Unterlagen vermieden werden.

2.5 Die Voranalyse als Teil der Gesamtevaluation NEF

Gemäss den vorstehenden Leitsätzen soll die Evaluation NEF auf einer durch Externe durchgeführten Voranalyse basieren. Diese soll als Grundlage sowohl für den Evaluationsbericht des Büros des Grossen Rates als auch für denjenigen des Regierungsrates dienen. Die Voranalyse stützt sich ihrerseits auf

- die Ergebnisse der Pre-Evaluation von NEF,
- auf einer systematischen Aufarbeitung der Pendenzen aus dem Dialog der FIKO und der OAK sowie
- auf einer Befragung der Beteiligten (Grosser Rat, Regierungsrat, Verwaltung).

Während die Arbeiten im Rahmen der Pre-Evaluation ausschliesslich aus verwaltungsinterner Optik durchgeführt wurden, geht es bei der Voranalyse darum, die Schlussfolgerungen und insbesondere die im Rahmen der Evaluation von NEF weiter zu bearbeitenden Handlungsfelder aus einer verwaltungsexternen Sicht zu würdigen. Auf Grundlage der Voranalyse können allenfalls Vorschläge zur Anpassung von NEF erarbeitet werden.

2.6 Externe Voranalyse durch econcept AG

Der Regierungsrat hat am 31. Mai 2010 gestützt auf das Ergebnis des Submissionsverfahrens den externen Auftrag zur Durchführung der Voranalyse an die econcept AG in Zürich vergeben.

Die Ergebnisse wurden von econcept in folgenden Dokumenten zusammengefasst:

- Schlussbericht vom 10. März 2011
- Schlussbericht vom 10. März 2011 – Kurzfassung
- Schlussfolgerungen des Evaluationsteams (14. März 2011)
- Interkantonaler Vergleich (10. März 2011)
- Materialienband (10. März 2011)

2.7 Parlamentarische Vorstösse

Die folgenden parlamentarischen Vorstösse haben einen Bezug zur Evaluation und Optimierung von NEF:

- Motion 266 glp/CVP (Kronenberg, Biel/Bienne) vom 5. September 2011 betreffend Transparenz und Lesbarkeit des Kantonsbudgets; überwiesen durch den Grossen Rat als Postulat am 4. Juni 2012
- Motion 247 FDP (Haas, Bern / (Kneubühler, Nidau) vom 19. November 2012 betreffend Bewilligung des Stellenplans der kantonalen Verwaltung durch den Grossen Rat; überwiesen durch den Grossen Rat als Postulat am 21. Januar 2013

Den Anliegen dieser Vorstösse wurde soweit möglich Rechnung getragen.

3. ERGEBNISSE DER EVALUATION

3.1 *Pre-Evaluation NEF*

Die Hauptziele der im Jahr 2006 vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Pre-Evaluation waren,

- die heutigen Steuerungsinstrumente des Grossen Rates und des Regierungsrates sichtbar zu machen,
- die künftigen Bedürfnisse an die strategische Steuerung zu eruieren sowie
- stufengerechte Steuerungsinformationen zur Verfügung zu stellen.

Die Pre-Evaluation NEF lieferte vielfältige Informationen und Hinweise im Hinblick auf die Voranalyse NEF. Diese Erkenntnisse werden nachstehend zusammengefasst.

3.1.1 *Mehrnutzen von NEF bei der verwaltungsinternen Leistungserstellung*

Gemäss Pre-Evaluation NEF haben die eingeführten Neuerungen, insbesondere die erstmals kombinierte Darstellung von staatlichen Leistungen und deren Kosten, den Handlungsspielraum bei der gesamtstaatlichen Führung erweitert. Dies zeigt sich vor allem in der mit der Definition von Produktgruppen und Produkten erreichten besseren Gliederung der staatlichen Aufgaben, in der neuen Qualität der Datenbasis bei der Planung der Aufgaben und Finanzen samt zugehöriger Rechenschaftsablage und in einer verbesserten Transparenz.

Im Bereich des Aufgabenvollzugs in der Verwaltung bringt NEF einen Mehrnutzen, namentlich hinsichtlich Effizienzsteigerung und Transparenz. Zudem verbessert die erhöhte betriebliche Autonomie bei der Leistungserbringung das betriebswirtschaftliche Bewusstsein der Verwaltung.

Diese Vorteile wirken sich auf die Arbeit der Verwaltung auf der operativen Ebene spürbar aus.

3.1.2 *Traditionelle strategische Planung durch die politischen Akteure und fehlendes Verfahren für die strategische Leistungs- und Wirkungsdiskussion*

Laut Pre-Evaluation NEF fehlt es an einer praktisch geeigneten Verbindung zwischen operativer und strategischer Ebene. Während die Verwaltung vor allem mit der NEF-Steuerungsmethodik arbeitet, ist die politische Entscheidungsfindung noch immer von einer primär traditionellen politischen Steuerung geprägt.

Auf der Ebene Parlament und Regierung erfolgt die Steuerung der staatlichen Aufgaben kaum wie mit der Konzeption von NEF in Aussicht gestellt über Produktgruppen, Produkte und Leistungs- und Wirkungsorientierung. Gesteuert wird auf politisch-strategischer Ebene primär über die traditionellen Instrumente (Motion oder Postulat) und über finanzielle Impulse auf übergeordneten Aggregationsebenen in der Finanzbuchhaltung, wie namentlich dem Saldo der Laufenden Rechnung pro Direktion.

Bei der Einführung von NEF ist nie vertieft geprüft worden, in welchem Verfahren die Steuerung anhand der NEF-Instrumente überhaupt stattfinden sollte. Die von den Experten eingebrachte Idee eines ganzjährigen Steuerungskreislaufes wurde, weil verfassungsmässig kaum haltbar und im politischen Führungsalltag nicht umsetzbar, rasch wieder verworfen. Alle Beteiligten waren sich einig, dass sich im Grundsatz lediglich das Hauptverfahren (VA und AFP) zur Planung der Aufgaben und Finanzen für eine Steuerung mit den neuen NEF-Instrumenten anbiete. Sehr rasch wurden jedoch die Grenzen dieses Verfahrens für eine Steuerung nach dem Modell NEF SOLL ersichtlich: Die zeitlichen Verhältnisse im einjährigen Planungsprozess (Hauptverfahren) lassen weder auf Verwaltungsstufe noch im Regierungsrat bzw. Parlament eine flächendeckende, vertiefte Auseinandersetzung mit den Produktgruppen und damit eine breite Steuerung über die Leistungs- und die Wirkungsorientierung zu.

3.1.3 Zu grosse Informationsfülle verhindert strategische Steuerung über die Produktgruppen

Auch die FIKO erkannte die zeitliche Problematik der strategischen Planung: Eine Steuerung auf Produktgruppenebene innerhalb des Hauptverfahrens sei wegen der Menge an Informationen (u. a. Anzahl Produktgruppen) nicht möglich, ebenso wie eine kurzfristige Steuerung finanzpolitischer Eckwerte (z.B. Verschuldung). Auch der Regierungsrat nehme, laut FIKO, die Steuerung finanzpolitischer Eckwerte aufgrund einiger weniger Tabellen vor. Laut FIKO werde der Budgetprozess somit nicht auf Ebene der Produktgruppen, sondern aufgrund spezifischer finanzieller Eckwerte gesteuert. Die Steuerung der Produktgruppen geschehe in einem länger andauernden Verfahren ausserhalb der Budgetberatung. Die FIKO nimmt deshalb die Produktgruppen, welche sie genauer untersuchen möchte, auf eine «Watch-List» und klärt sie zu einem späteren Zeitpunkt vertieft ab. Allfällige Anträge werden dann mittels parlamentarischer Instrumente im Rahmen des nächsten VA oder AFP eingebracht. Das Parlament hat bisher jedoch nur selten Einfluss auf Produktgruppen genommen. Die planerische Diskussion zwischen dem Parlament und der Regierung finde auf höherer Ebene statt.

3.1.4 Ungenügende Aussagekraft von Wirkungs- und Leistungszielen

Auch aus inhaltlicher Sicht ist festzustellen, dass die zurzeit bereitgestellten Führungsinformationen den Anforderungen einer strategisch-politischen Steuerung nicht entsprechen. Die Wirkungs- und Leistungsziele der Produktgruppen sind offensichtlich kaum relevant für die strategische Steuerung. Weder der Regierungsrat noch der Grosse Rat interveniert bis heute auf der Grundlage der Wirkungs- und Leistungsziele. Eine mögliche Erklärung dafür ist die strategisch ungenügende Aussagekraft von Wirkungs- und Leistungszielen: Einerseits fällt es den Beteiligten schwer, sinnvolle Wirkungs- und Leistungsziele zu definieren, andererseits fehlt oft die Verknüpfung zu den strategischen Zielsetzungen.

3.1.5 Unübersichtliches Deckungsbeitragsschema und schwer nachvollziehbarer Zusammenhang von Finanz- und Betriebsbuchhaltung

Ein weiteres, durch die Pre-Evaluation aufgedecktes Defizit liegt beim Deckungsbeitragsschema der Produktgruppen, das zu detailliert und zu wenig übersichtlich ist. Auch ist der Steuerung über Produktgruppen nicht förderlich, dass der Zusammenhang zwischen Finanzbuchhaltung und Betriebsbuchhaltung nur schwer nachvollziehbar ist, weil erstere, bedingt durch fachlich richtige Abgrenzungen und kalkulatorische Grössen, nicht pro Produktgruppe ausgewiesen wird.

3.1.6 Schlussfolgerung

Zusammenfassend zieht die Pre-Evaluation die Schlussfolgerung, dass die operativen Vorteile von NEF für die politische Entscheidungsfindung und strategische Steuerung kaum genutzt werden können. Die politisch-strategische Zielfindung und Steuerung erfolge heute beinahe vollständig ausserhalb der NEF-Methodik.

3.1.7 Empfehlungen aus der Pre-Evaluation

Zur Optimierung des Führungsalltags unter NEF wird in der Pre-Evaluation empfohlen, die Informationsfülle für die strategische Ebene zu reduzieren: «Bedingt durch die (zu) hohe Gliederungsdichte der Steuerungsgrössen bzw. die (zu) grosse Anzahl an Produktgruppen sei es praktisch unmöglich, den Überblick zu behalten und eine konkrete Steuerung mit strategischer Ausrichtung auf Produktgruppenebene vorzunehmen».

Dabei wurden folgende Optimierungsvorschläge zur Verminderung der Informationsfülle unterbreitet:

- Verdichtung der Steuerungsgrössen bzw. Reduktion der Produktgruppen
- Aggregation von Steuerungsgrössen zu grösseren Steuerungseinheiten
- Restriktivere Anwendung der zu definierenden Ziele, insbesondere der Wirkungsziele, und damit Einschränkung auf einzelne, geeignete Produktgruppen, ohne jedoch grundsätzlich auf die wirkungsorientierte Ausrichtung des Verwaltungshandelns zu verzichten.

3.2 Aufarbeitung der Pendenzen aus dem Dialog mit der FIKO und der OAK

Im Rahmen der Voranalyse wurden die verschiedenen Pendenzen aus dem Dialog mit der FIKO und der OAK aufbereitet. Nachfolgend werden die wichtigsten offenen Punkte aufgeführt:

- Die Kommentierung des Wirkungs- und Leistungsteils ist verschiedentlich ungenügend. Insbesondere ist eine Kommentierung dort unerlässlich, wo Vorgaben nicht erreicht wurden oder wo solche in einer schwer nachvollziehbaren Masse übertroffen wurden.

- Die Darstellung der Produktgruppen ist teilweise noch unübersichtlich und unklar. Die Darstellung müsste einfacher und kompakter sein. Unnötiges sollte entfernt werden.
- Diskussion der Produktgruppen während dem Hauptverfahren ist aus zeitlicher Sicht nicht möglich. Entweder müssen die Produktgruppen auf eine höhere Ebene aggregiert werden oder es muss eine Diskussion vor dem Hauptverfahren stattfinden.

3.3 Befragung von Beteiligten

Im Rahmen der Voranalyse wurden verschiedene Befragungen von betroffenen Akteuren durchgeführt:

Qualitative Gespräche

- *Grosser Rat, Verwaltung (Auswahl)*: persönliche, explorative Interviews mit 6 Personen im Mai/Juni 2010
- *Regierungsrat*: Problemzentriertes, leitfadengestütztes Gruppengespräch im August 2010
- *FIKO*: Problemzentriertes, leitfadengestütztes Gruppengespräch im August 2010
- *OAK*: Problemzentriertes, leitfadengestütztes Gruppengespräch im August 2010
- *Weitere Schlüsselpersonen* (Staatskanzlei, Ratssekretariat, Steuerungsausschuss NEF 2000, externe Experten): persönliche, leitfadengestützte Interviews mit 6 Personen

Standardisierte Befragungen

- *Online-Befragung der Verwaltung*: Insgesamt wurden 296 Verwaltungsangestellte kontaktiert, wovon sich 188 Personen an der Befragung zur Voranalyse von NEF beteiligt haben.
- *Online-Befragung des Grossen Rates*: Angeschrieben wurden alle 160 Ratsmitglieder; 65 Grossräte/innen füllten den elektronischen Fragebogen zur Voranalyse von NEF aus. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 40.6%. Vor dem Hintergrund der Evaluationstätigkeit der Auftragnehmerin in anderen NPM-Kantonen stellt dies eine durchschnittliche Beteiligung dar. Gleichzeitig ist somit bei der Interpretation der Resultate zu berücksichtigen, dass sich mehr als die Hälfte der Berner Grossräte/innen nicht an der Befragung beteiligten. Allerdings zeigen die Auswertungen, dass Grossratsmitglieder mit unterschiedlichem Hintergrund (Fraktion, Kommissionstätigkeit, Zeitpunkt des Eintritts ins Parlament) an der Befragung teilgenommen haben.

Eine Übersicht zu den Detailinformationen über das Vorgehen bei den Befragungen findet sich auf S. 8ff. der Kurzfassung des Schlussberichts vom 10. März 2011.

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse der Befragungen von Beteiligten zusammengefasst.

3.3.1 Gesamtbeurteilung von NEF

Die Gesamtbeurteilung von NEF durch die Befragten fällt kritisch aus.

Positiv beurteilt wurden die durch das neue Steuerungssystem eingeführte Produktgruppenstruktur, die Globalbudgets sowie der damit einhergehende Handlungsspielraum der Verwaltung und ebenso die Tatsache, dass durch NEF ein gewisses Umdenken bzw. eine stärkere Kundenorientierung stattgefunden habe.

Kritisiert wurde insbesondere die Komplexität des Systems und der einzelnen Instrumente sowie die Fülle an Informationen und der damit verbundene Aufwand – sowohl fürs Controlling als auch für den Grossen Rat. Weiter seien die Produktgruppen zu heterogen und die Indikatoren in der Regel zu wenig aussagekräftig. Auch die Schwierigkeit einer Steuerung über die Wirkungen wurde als Nachteil von NEF aufgeführt. Einige Befragte kritisierten eine mangelhafte Verknüpfung sowohl zwischen den Leistungen und Finanzen als auch zwischen der strategischen und der operativen Ebene.

FIKO, Regierungsrat sowie die befragten Schlüsselpersonen sind sich einig, dass NEF insbesondere im Grossen Rat bisher nicht konsequent umgesetzt wurde. Vielmehr bestehe heute eine Mischform aus dem traditionellen Führungssystem und dem NEF-System, was einige als «NEF light» bezeichnen. Dies wird durch die Einschätzung der elektronisch befragten Verwaltungsangestellten und Grossratsmitglieder bestätigt, die sich sehr kritisch zur Frage äusserten, ob die Steuerung mit NEF wirkungs- statt inputorientiert erfolgte.

Auch einer zunehmenden Versachlichung des Verhältnisses von Verwaltung und Politik dank NEF stehen die Antwortenden kritisch gegenüber. Aus Sicht des Regierungsrates ist NEF besser für die Steuerung als für das Controlling geeignet. Diese Einschätzung teilt die Hälfte der antwortenden Verwaltungsangestellten, die findet, dass NEF grundsätzlich für die Verwaltungsführung geeignet sei. Ein Grossteil der Verwaltungsangestellten wie auch der Grossratsmitglieder hat allerdings keine spezifische Haltung gegenüber NEF.

Insgesamt nahmen die FIKO und teilweise auch die OAK, die (stv.) Generalsekretäre/innen sowie die bereits vor 2005 in den Grossrat Gewählten bzw. in der Verwaltung Tätigen eine kritischere Gesamtbeurteilung von NEF vor als die übrigen Antwortenden.

Optimierungspotenzial sehen die Antwortenden vor allem in folgenden Bereichen:

- Allgemeine Komplexitätsreduktion, inkl. Vereinfachung der Rechnungsführung und des Verhandlungsprozesses mit den Ämtern
- Verkleinerung der Produktgruppenanzahl
- Verbesserung der Messbarkeit der Indikatoren
- Optimierung des Controllings
- Überprüfung der NEF-Kompatibilität der Verwaltungsstrukturen
- Verzicht auf den Stellenplan
- Einführung einer wirkungsorientierten Gesetzgebung inkl. Gesetzesevaluationen
- Förderung eines Kulturwandels in Exekutive, Legislative und Verwaltung

- Schaffung direkter Einflussmöglichkeiten für den Grossen Rat auf die Leistungsseite
- NEF-Schulung des Grossen Rates

Nachstehend wird die in Kapitel 4 der Kurzfassung des Schlussberichts vom 10. März 2011 dargestellte Gesamtbeurteilung von NEF aus der Sicht der verschiedenen Akteure wiedergegeben:

3.3.2 Gesamtbeurteilung NEF aus Sicht des Regierungsrates

Die meisten heutigen Regierungsräte erlebten die Einführung von NEF nicht als Exekutivmitglied; einige waren damals jedoch Mitglied des Grossen Rates. Gemäss den damals bereits amtierenden Regierungsratsmitgliedern sei mit der Einführung von NEF an mancher Stelle Verwirrung gestiftet worden. Das neue Steuerungssystem sei kompliziert und oft habe die Zeit gefehlt, um sich vertieft damit auseinanderzusetzen. In der Folge seien die neuen Instrumente nicht ausreichend angewendet worden. Mittlerweile seien Verbesserungen realisiert und die Instrumente vereinfacht worden – dies insbesondere im Controlling-Bereich.

Grundsätzlich sei die Einführung von NEF von grosser Bedeutung gewesen, allerdings sei das System, gemessen am Output, sehr aufwändig. Gegenüber dem früheren System habe NEF den Vorteil, dass die Saldosteuerung dank der Produktgruppen lesbarer geworden sei und ein Globalbudget eingeführt wurde. Ausserdem sei die Einführung der Leistungsvereinbarungen mit den Ämtern für die Regierungstätigkeit hilfreich. Allerdings habe NEF eine zu hohe Informationsmenge und zu viel Bürokratie mit sich gebracht. Der Controlling-Aufwand habe stark zugenommen. Es sei fraglich, ob NEF tatsächlich zur Effizienz der Verwaltung beitrage.

Gemäss den Mitgliedern des Regierungsrates erreiche NEF seine Ziele nur, wenn das System vollständig umgesetzt werde. Dies sei bisher im Kanton Bern nicht geschehen.

Der Grosse Rat strebe, trotz neuer Regelungen, weiterhin eine Steuerung im Detail an. Das grosse Interesse des Grossen Rates an der Stellenentwicklung zeige sich beispielsweise an der Tatsache der nach wie vor bestehenden Stellenpläne.

Gesamthaft betrachtet bestehe zurzeit eine Mischform aus Elementen des traditionellen Führungssystems und NEF-Elementen. Dies sei unbefriedigend. Der Regierungsrat sieht Optimierungsmöglichkeiten im bestehenden System und würde eine Weiterentwicklung begrüssen. Dabei müssten eine weitere Optimierung des Controllings, eine Vereinfachung der Verhandlungsprozesse mit den Ämtern sowie der Verzicht auf Stellenpläne angestrebt werden.

3.3.3 Gesamtbeurteilung NEF aus Sicht der FIKO

Die Gesamtbeurteilung von NEF durch die Mitglieder der FIKO ist unterschiedlich. Zwar werden Vorteile von NEF erkannt, doch wurden grössere Erwartungen in das

neue Steuerungsmodell gesetzt. Die Mitglieder der FIKO unterstreichen insbesondere folgende Vorteile von NEF gegenüber dem früheren Modell der Verwaltungsführung:

- *Information und Transparenz:* Alle Produktgruppen seien im Geschäftsbericht aufgelistet und beschrieben. Durch die detaillierte Darlegung der geforderten Leistungen und ihrer Kosten werde die Arbeit der Verwaltung dadurch konkret und transparent.
- *Schärfung des Bewusstseins:* NEF trage dazu bei, dass sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der Politik das Bewusstsein für Prioritäten und Posterioritäten geschärft werde.
- *Strategische Aufgabenprüfung:* NEF habe entscheidend zur erfolgreichen Durchführung der strategischen Aufgabenprüfung beigetragen.

NEF weise aber auch Nachteile gegenüber dem früheren Steuerungsmodell auf:

- Die Vielfalt der Indikatoren stelle hohe Anforderungen an Milizparlamentarier/innen.
- Oft seien Indikatoren nicht nachvollziehbar oder unklar formuliert.
- Die Steuerung und Beeinflussung der Verwaltungsleistungen und ihrer Ergebnisse über Indikatoren sei schwierig.

Zur Optimierung von NEF schlägt die FIKO vor, die Rechnungsführung zu vereinfachen. Gemäss FIKO sollte dies möglich sein, da die Finanzbuchhaltung ohnehin eine grössere Detailstufe als die Produktgruppen-Ebene aufweise. Zudem würde die FIKO es als sinnvoll erachten, stichprobenartige Vollkostenrechnungen als Ergänzung durchzuführen.

Des Weiteren sieht die FIKO Verbesserungsbedarf bei der Ausbildung der Grossratsmitglieder zum Steuerungsmodell NEF.

3.3.4 Gesamtbeurteilung NEF aus Sicht der OAK

Die Mitglieder der OAK schätzen die Bedeutung von NEF für ihre Arbeit insgesamt als gering ein. Sie sind der Ansicht, dass sich ihre Arbeit mit der Einführung von NEF kaum geändert habe. Für die Arbeit der OAK sei vor allem die mit der Parlamentsreform eingeführte Trennung von Oberaufsicht und Steuerung relevant. Aus Sicht der OAK finde die politische Steuerung nach wie vor über den Input statt; der Kanton Bern habe längst auf ein «NEF light»² umgestellt. Für die Arbeit der OAK seien insbesondere die Produktgruppen zu gross. Auch sollten, gemäss OAK, die Leistungen und Wirkungen qualitativ eingeschätzt werden statt diese stets vollständig quantitativ bewerten zu wollen.

Die Bedeutung von NEF für die Verwaltung können die Mitglieder der OAK kaum abschätzen. Sie gehen allerdings davon aus, dass die Relevanz von NEF für die Verwaltung höher sei als für den Grossen Rat. Die mangelhafte Umsetzung von NEF sei auch auf beschränkte Ressourcen zurückzuführen. Für eine professionelle Herange-

² Die nachstehend präsentierten Optimierungsvorschläge laufen unter der Bezeichnung «NEF optimiert».

hensweise würden die Parlamentarier/innen mehr zeitliche und finanzielle Ressourcen benötigen. Auch sei die Schulung der Grossräte/innen zu NEF unzureichend gewesen; diesbezüglich bestehe Nachholbedarf.

Die Mitglieder der OAK sind der Ansicht, dass eine Optimierung von NEF laufend stattfinden sollte. Dabei wären Inputs der OAK und des Grossen Rates zu berücksichtigen.

3.3.5 Gesamtbeurteilung NEF aus Sicht der Schlüsselpersonen

Bei der Gesamtbeurteilung von NEF rückten die befragten Schlüsselpersonen verschiedene Aspekte in den Vordergrund und bewerteten das heutige System im Vergleich zum früheren, traditionellen Steuerungsmodell sehr unterschiedlich (vgl. nachfolgende Tabelle).

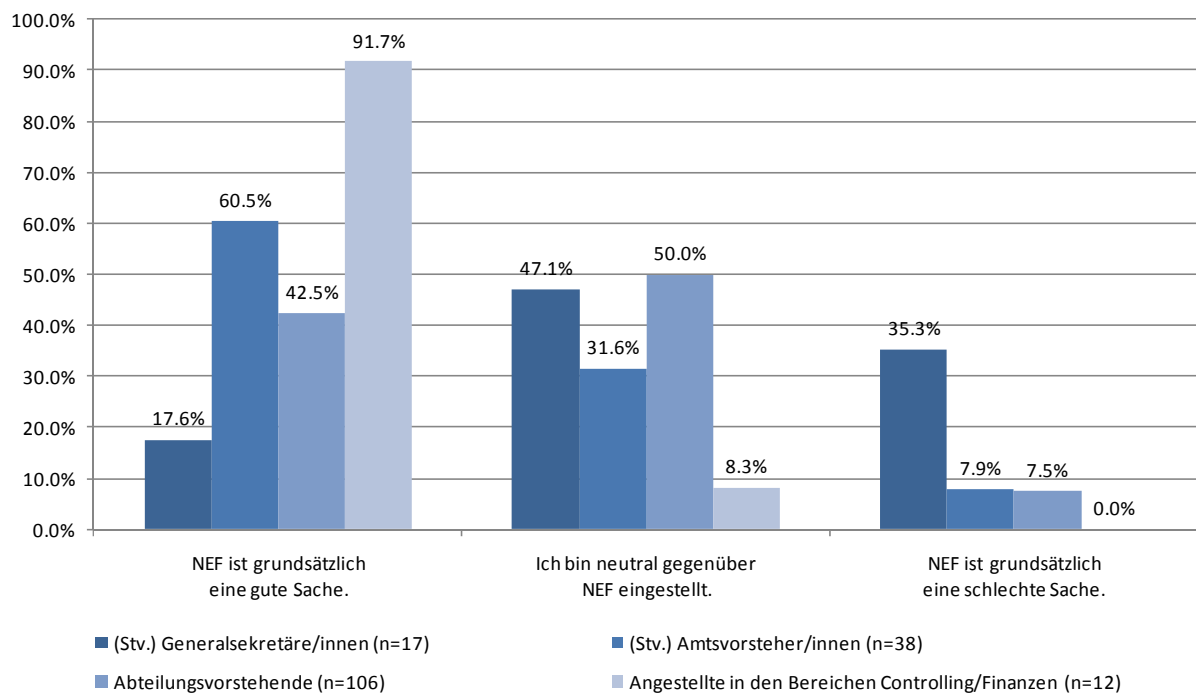
Stärken	Schwächen
<i>Strukturierung:</i> Der Prozess der Einführung von NEF habe zu einer erhöhten Prozessorientierung, einem verbesserten Controlling und mehr Systematik geführt. Auch die Definition der Produktgruppen durch Regierung und Verwaltung sei für diese sehr wichtig gewesen.	<i>Produktgruppen:</i> Das System sei mit seinen rund hundert Produktgruppen zu kompliziert. Ausserdem seien diese in Bezug auf die Finanzen zu heterogen. Die Definition der Produktgruppen, Ziele und Indikatoren sei insbesondere bei nicht messbaren Leistungen sehr komplex.
<i>Transparenz:</i> Die Transparenz sei mit NEF gestiegen. Insbesondere durch die Produktgruppen und die dazugehörige Informationsaufbereitung sei es einfacher, einen Überblick über die staatlichen Leistungen zu erhalten.	<i>Informationsflut:</i> Die mit NEF eingesetzte Papier- und Informationsflut sei schwer zu bewältigen, insbesondere mit der damit einhergehenden Komplexität des Systems.
<i>Kundenorientierung:</i> In der Verwaltung habe mit NEF ein Kulturwandel stattgefunden, der die Kundenorientierung und Freundlichkeit stärke.	<i>Anwendung:</i> Die schwächste Umsetzung von NEF finde im Grossen Rat sowie seinen Kommissionen statt. Ein Grund dafür sei, dass sich die Grossräte/innen eher für konkrete Tagesthemen als für die Produktgruppen interessieren würden. Die FIKO sei gefordert, da ihr heute der Einblick in die einzelnen Fachgebiete fehle. Möglicherweise seien die fehlenden ständigen Sachkommissionen mit ein Grund für die fehlende Auseinandersetzung.
<i>Steuerung:</i> Das neue System biete mehr Möglichkeiten zur Steuerung und erlaube es der Regierung, vermehrt langfristig auf Ziele hinzuarbeiten.	<i>Steuerungsinstrumente:</i> Die Ausgestaltung der Instrumente sei teilweise zu operativ und damit suboptimal. Durch die operative Ausführungsweise werde betriebswirtschaftliches Denken, das Richtung Effizienz und Effektivität gehe, teilweise verhindert. Ausserdem seien die Instrumente komplex und schwer nachvollziehbar. Damit einher gingen die eingeschränkten zeitlichen Ressourcen.
<i>Budgetprozess:</i> Die Budgetierung sei erleichtert worden und die Globalbudgets hätten die Handlungsfreiheiten der Verwaltungseinheiten enorm erhöht.	<i>Spielräume der Verwaltung:</i> Aufgrund der Stellenpläne sowie weiterer operativer Vorgaben habe die Verwaltung noch zu wenig Freiheiten. Zudem werde zu viel Gewicht auf das Rapportieren und Begründen gelegt. Es herrsche ein grosser Kontrollanspruch. Mit NEF sei somit bei den Buchhalter/innen eine Scheingenaugkeit entstanden.
	<i>Indikatoren:</i> Die Indikatoren seien zu wenig aussagekräftig. So seien zum Beispiel bei einigen Produktgruppen nur für ausgewählte Produkte Indikatoren formuliert worden. Ausserdem seien die Indikatoren zum Teil zu operativ. Die Politik sei jedoch darauf angewiesen, mit globalen, politischen Kennzahlen arbeiten zu können.
	<i>Verknüpfung:</i> Es fehle an einer praxistauglichen Verbindung zwischen operativer und strategischer Führung und teilweise an der Verknüpfung der Wirkungs- und Leistungsziele mit den strategischen Zielsetzungen. Zudem sei die Verknüpfung der Leistungen mit den Finanzen ungenügend umgesetzt. Da der Grosse Rat nicht direkt über die Leistungsseite steuern könne, entstehe auch keine Diskussion zu den Leistungen.
	<i>Aufwand:</i> Da NEF ziemlich kompliziert sei, habe es eine Aufwandsteigerung gegeben. Es wäre besser, wenn der Grosse Rat jeweils nur einen Bereich genauer untersuchen und dadurch Prioritäten setzen würde.
	<i>Verwaltungsstrukturen:</i> Mit NEF seien die Verwaltungsstrukturen nicht hinterfragt worden; das bestehende Organigramm sei übernommen worden.

Eine Stärke der Berner Version von NPM sei darin zu erkennen, dass es ein in sich geschlossenes System darstelle, das flächendeckend in der gesamten Verwaltung umgesetzt worden sei. Das für alle Verwaltungseinheiten gleichermassen anwendbare Modell könne allerdings gleichzeitig auch als Nachteil wahrgenommen werden, insofern damit viele Einschränkungen einher gingen. Die Pilotämter seien bei der definitiven Einführung von NEF enttäuscht worden, weil mit der flächendeckenden und generalisierten Einführung die Freiräume der Pilotphase wieder eingeschränkt wurden. Der Führungsorientierung bzw. dem «Wie lebt man NPM» wäre mehr Gewicht beizumessen als den buchhalterischen Aspekten des Systems. Dementsprechend müsse die Kultur des NPM wie auch die Akzeptanz von NEF verstärkt werden. Die heutige Umsetzung von NEF berge das Risiko einer neuen Bürokratie mit zwei unterschiedlichen Rationalitäten – jene der Politik und jene der Verwaltung. Dabei könnten Politik und Verwaltung sich auseinander entwickeln. Verschiedene Schlüsselpersonen erwähnten zudem, dass für umfassende Reformen mehr als fünf Jahre notwendig seien und es deshalb noch Zeit brauche, bis sich das neue System durchsetzen könne.

3.3.6 Gesamtbeurteilung NEF aus Sicht der Verwaltung

Knapp die Hälfte der antwortenden Verwaltungsangestellten (48.9%) findet NEF grundsätzlich eine gute Sache. Während 42.0 Prozent der Verwaltungsangestellten gegenüber NEF neutral eingestellt sind, finden 9.0 Prozent NEF grundsätzlich eine schlechte Sache. Die folgende Figur zeigt, dass die (stv.) Generalsekretäre/innen sich gegenüber NEF am kritischsten äussern. Demgegenüber bezeichnen über 90 Prozent der antwortenden Angestellten aus den Bereichen Controlling und Finanzen NEF als gute Sache.

Was halten Sie grundsätzlich von NEF?



Die Antwortenden nannten folgende Gründe für ihre Haltung gegenüber NEF (Anzahl Nennungen):

- Verhältnis Aufwand und Nutzen ist nicht gegeben / viel Aufwand und Papier für bescheidenen Output / NEF funktioniert grundsätzlich nicht (23)
- Das System muss unbedingt vereinfacht bzw. entschlackt werden / nur einzelne Aspekte von NEF sollen beibehalten werden (z.B. Globalbudget und Leistungsvereinbarungen) / Verwesentlichung der Produktgruppen nötig / Produktgruppen sind zu straffen / Weiterentwicklung von NEF unumgänglich / Anpassungen von Indikatoren und Zielen notwendig (14)

Grundsätzlich ist NEF eine gute Sache, aber:

- Umsetzung im Kanton Bern fehlerhaft / kompliziert / umfassend / wenig pragmatisch (18)
- Fehlende / falsche Anwendung (4)
- Grosse Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis; in der Realität stösst NEF an seine Grenzen (6)
- NEF wird nicht verstanden (4)
- NEF ist ungeeignet für gewisse Aufgabenbereiche (3)
- Operative Einmischung des Parlaments kann nicht verhindert werden / wenn der Grosse Rat in die operativen Geschäfte eingreifen will, muss er NEF abschaffen (6)
- NEF-Philosophie wird nicht gelebt / Verhaltensänderung hat nicht stattgefunden / Fokus zu viel auf Instrumente, statt auf Kulturwandel / zu viel Beachtung für technische Aspekte, aber keine Schulung des Personals (5)
- Für die Führung eines Amtes hat das System Vorteile, aber Regierung und Grosser Rat steuern nicht nach NEF (3)
- Mehr Kostenklarheit / Transparenz (3)

Etwa 60 Prozent der antwortenden Verwaltungsangestellten sind der Ansicht, dass NEF (eher) weder zu einer Versachlichung des Verhältnisses von Verwaltung und Politik noch zu einem Wechsel zu wirkungs- statt inputorientierter Steuerung geführt habe (vgl. nachstehende Figur). Wobei letztgenannter Aspekt bezüglich der Auswirkungen von NEF im Allgemeinen etwas besser beurteilt wird (Mw. = 2.16). Ungefähr die Hälfte der Antwortenden findet, dass man sich seit NEF (eher) auf die Umsetzung der Aufgaben gemäss Leistungsvereinbarung fokussieren könne.

Jene antwortenden Verwaltungsangestellten, welche bereits vor 2005 in der Berner Verwaltung arbeiteten, wie auch die (stv.) Generalsekretäre/innen, sind bezüglich aller Aspekte etwas kritischer, ob mit NEF die gewünschten Auswirkungen erzielt werden konnten. Insbesondere sind die (stv.) Generalsekretäre/innen der Meinung, dass die politische Steuerung auch mit NEF nicht wirkungs-, sondern inputorientiert erfolge.

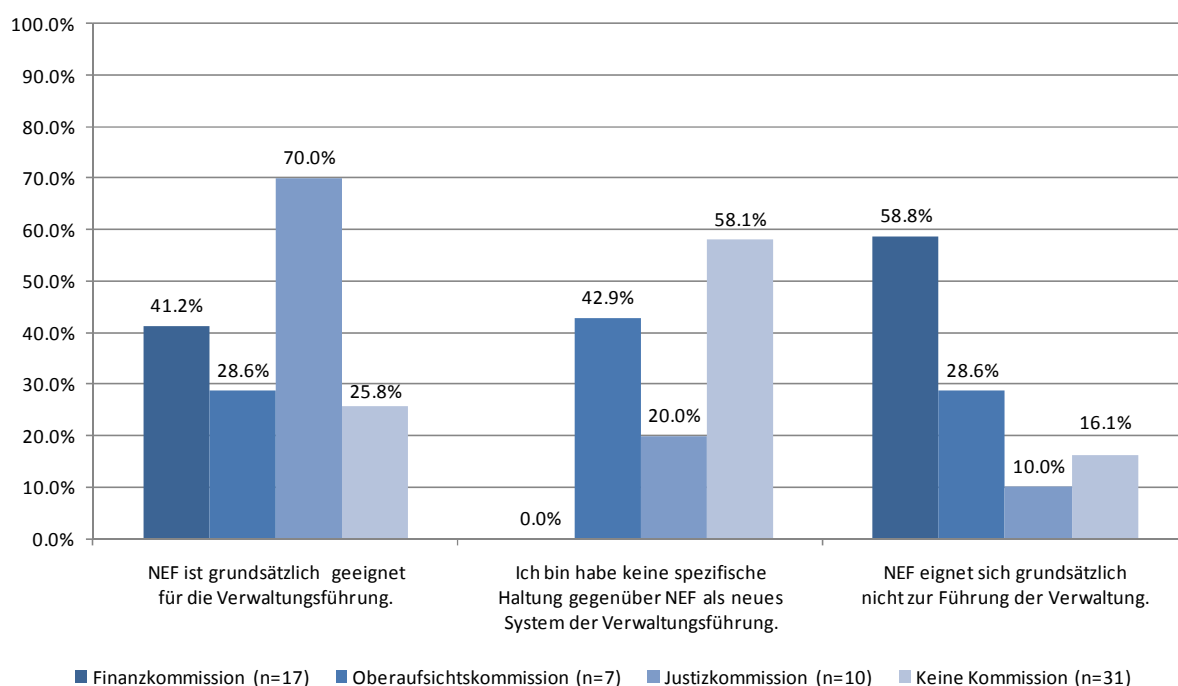
3.3.7 Gesamtbeurteilung NEF aus Sicht des Grossen Rates

Die Grossratsmitglieder äussern unterschiedliche Haltungen gegenüber NEF. 36.9 Prozent der antwortenden Grossratsmitglieder erachten NEF grundsätzlich für die Verwaltungsführung geeignet, 35.4 Prozent sind neutral gegenüber NEF eingestellt

und laut 27.7 Prozent der Antwortenden eignet sich NEF grundsätzlich nicht zur Führung der Verwaltung. Dabei zeigt sich, dass vor allem Grossräte/innen, die erst im letzten Jahr gewählt wurden sowie Grossrätinnen und Grossräte, die keiner ständigen Kommission angehören, keine allgemeine Beurteilung von NEF vornehmen können (62.5% bzw. 58.1%).

Folgende Figur zeigt, dass die grundsätzliche Haltung gegenüber NEF je nach Kommissionszugehörigkeit der antwortenden Grossratsmitglieder unterschiedlich ist. Die Mehrheit der Mitglieder der Justizkommission findet NEF im Grundsatz geeignet, während bei den Mitgliedern der FIKO die Mehrheit festhält, dass NEF sich nicht für die Führung der Verwaltung eigne. Während etwa 40 Prozent der schon seit mehr als fünf Jahren im Berner Grossrat vertretenen Antwortenden der Meinung sind, dass sich NEF grundsätzlich zur Führung der Verwaltung eigne, teilen nur 22.7 Prozent der zwischen 2005 und 2009 gewählten Grossräte/innen bzw. 12.5 Prozent der Neueinsteiger/innen diese Ansicht.

Was halten Sie grundsätzlich von NEF?



Die antwortenden Grossratsmitglieder begründeten ihre Einstellung zu NEF wie folgt (Anzahl Nennungen):

Positive Wahrnehmungen	- Erhöhte Transparenz, da die Ausgaben begründet werden müssen (3) - Wirkungsprüfung wurde ermöglicht (1) - Spielraum und Flexibilität der Verwaltung ist gestiegen (1) - Staatliche Leistungen werden strukturierter dargestellt (1)
Negative Wahrnehmungen	- NEF ist nicht miliztauglich bzw. für ein Milizparlament zu kompliziert (7) - NEF ist nicht in allen Aufgabenbereichen sinnvoll und die flächendeckende Einführung ist deshalb falsch (4) - Steuerungsmöglichkeiten des Grossen Rates sind gering, sein Einfluss hat mit NEF eher abgenommen (4) - Die Zweckmässigkeit von NEF sollte grundsätzlich überprüft werden (3) - NEF ist in seiner Form nicht geeignet und sollte abgeschafft werden (3) - Zu viele Informationen, mit der Folge, dass diese letztlich niemand mehr liest (2) - Aufbauschung des Systems und der Bürokratie (2) - Ziele und Indikatoren oft nicht sinnvoll (2) - Es existiert kein Markt für die meisten Produkte, damit wird eine Wettbewerbssituation suggeriert, die es nicht gibt (2)

43.1 Prozent der antwortenden Grossräte/innen stimmen der Aussage (eher) nicht zu, dass der Grosse Rat mit NEF mehr Möglichkeiten zur mittelfristigen Planung habe. Des Weiteren finden beinahe 60 Prozent der Antwortenden (eher) nicht, dass der Grosse Rat mit NEF die Aufgaben besser steuern könne. Am meisten Zustimmung erhält die Aussage, dass mit NEF die politische Steuerung wirkungs- statt inputorientiert stattfindet: Hier ist knapp die Hälfte der antwortenden Grossratsmitglieder der Ansicht, dass dies (eher) zutreffe.

Insgesamt zeigt sich, dass die Beurteilung der Auswirkungen von NEF durch Grossratsmitglieder, die bereits vor 2005 Mitglied des Grossen Rates waren, eher kritischer ausfällt als die Beurteilung der übrigen Grossratsmitglieder. Bei der Betrachtung der Kommissionszugehörigkeit der antwortenden Grossratsmitglieder ist zu erkennen, dass insbesondere bei den Mitgliedern der FIKO, aber auch der OAK, der Anteil, der diesen Aussagen (eher) zustimmt, verhältnismässig gering ist.

Auf den Seiten 20ff. des Kurzfassung des Schlussberichts vom 10. März 2011 wird das Ergebnis der Voranalyse bezüglich der Beurteilung der Ausgestaltung, Qualität und Anwendung der Steuerungsinstrumente zusammenfasst, sowohl gegliedert nach den einzelnen Steuerungsinstrumenten wie auch nach den unterschiedlichen Gruppen der Befragten.

3.4 Interkantonaler Vergleich

Im interkantonalen Vergleich wurde das NEF-Modell sowohl mit dem Steuerungssystem weiterer NPM-Kantone als auch mit demjenigen von Kantonen, die keine Formen von NPM kennen, verglichen. Insgesamt wurden sechs Kantone in den interkantonalen Vergleich einbezogen, wobei vier Kantone NPM eingeführt haben. Es handelte sich dabei um die Kantone Aargau, Zürich, Luzern und Solothurn. Die beiden letztgenannten Kantone gelten zusammen mit dem Kanton Bern als NPM-Pioniere mit Pilotversuchen bereits ab dem Jahr 1996. Der Vergleich sollte Auskunft geben, inwiefern

NEF dem «State of the Art» entspricht. Neben der Ausgestaltung des Steuerungssystems wurden bei diesen Kantonen auch die mit NPM gemachten Erfahrungen analysiert.

Als Kantone ohne NPM wurden St. Gallen und Uri untersucht. Ziel dieses Vergleichs war einerseits die Identifikation zusätzlicher Einflussfaktoren der politischen Steuerungsfähigkeit und dadurch der Wirkung der Einführung von NPM. Dies ermöglichte es, die Wirkung der Einführung von NEF möglichst eindeutig zu erkennen. Gleichzeitig sollten Hinweise zur Entwicklung der Arbeitslast der Kantonsparlamente sowie Informationen zu entsprechenden Einflussfaktoren gewonnen werden.

3.4.1 Gesamtbeurteilung NPM im interkantonalen Vergleich

In allen Vergleichskantonen mit Wirkungsorientierter Verwaltungsführung wird grundsätzliche Zufriedenheit mit NPM zum Ausdruck gebracht. Die neuen Steuerungssysteme seien in allen Kantonen gut akzeptiert, die Akzeptanz wachse von Jahr zu Jahr. Dies bedeute nicht, dass es keine kritischen Stimmen gebe, doch es herrsche ein Grundkonsens, dass die Modellentwicklung zwar noch nicht abgeschlossen, der Weg jedoch der richtige sei. In einigen Kantonen fällt auf, dass das Parlament kritischer gegenüber NPM eingestellt ist als die Exekutive und die Verwaltung. Gefordert wird zum Beispiel die Reduktion der Informationsfülle für die strategisch-politische Ebene oder die Vereinfachung komplizierter Instrumente zur Leistungssteuerung. Diese Kritikpunkte spiegeln sich zum Teil auch in der noch eher zurückhaltenden Anwendung der neuen Instrumente durch die Parlamente. In einigen Kantonen, zum Beispiel Luzern, Zürich und Aargau, sind zur Optimierung des Systems zusätzliche Gesetzesrevisionen sowie Weiterentwicklungen der Instrumente vorgesehen oder wurden bereits durchgeführt. Im Unterschied dazu wird der Kanton St. Gallen, der NPM nicht vollständig einführt, die letzten NPM-Elemente durch eine Verwaltungsgesetzesrevision endgültig abschaffen.

Die grundsätzlich positive Beurteilung von NPM in den untersuchten Kantonen, darf jedoch nicht von den Problemen ablenken, welche auch in diesen NPM-Systemen auftreten. So fällt auf, dass die Akzeptanz von NPM in allen untersuchten NPM-Kantonen positiv beurteilt wird, es aber, laut den Befragten, in vielen Kantonen trotzdem an der konkreten Anwendung der NPM-Instrumente mangelt.

Der interkantonale Vergleich zeigt weiter, dass die Diskussion um Machtverteilung zwischen Parlament, Exekutive und Verwaltung dem Staatssystem inhärent ist. Mehrere befragte Staatsschreiber waren jedoch der Meinung, dass NPM letztlich keine wirklichen Machtverschiebungen bewirkt habe. Ein allfälliger Machtverlust des Parlaments sei eher auf die zunehmende Professionalisierung und Spezialisierung der Verwaltung sowie auf die zunehmende Komplexität der Tagesgeschäfte zurückzuführen. Angesichts ihrer Professionalität hätten Exekutive und Verwaltung gegenüber einem Milizparlament stets einen markanten Informationsvorsprung.

Gemäss den Befragten wurden die Parlamente mit der Einführung ständiger Fachkommissionen gestärkt. Die Mitgliedschaft aller Parlamentarier/innen in ständigen Fachkommissionen führe zu einer zunehmenden Spezialisierung und zu mehr Expertise im Parlament. So sind zum Beispiel die Befragten des Kantons St. Gallen der

Meinung, dass ihr Parlament durch die Tatsache geschwächt werde, dass es nur fünf ständige Kommissionen und keine Fachkommissionen kenne.

3.4.2 Die Steuerungsinstrumente NEF entsprechen insgesamt dem «State of the Art»

Das Evaluationsteam von econcept kommt zum Schluss, dass der Kanton Bern mit den Regierungsrichtlinien, dem VA/AFP und dem Geschäftsbericht mit Jahresrechnung über Instrumente verfügt, die in der Lage sind, Input- und Outputsteuerung zu verknüpfen. Ausgestaltung und Qualität der Steuerungsinstrumente entsprechen gemäss der Beurteilung von econcept insgesamt und im interkantonalen Vergleich dem «State of the Art».

4. BEURTEILUNG DER ERGEBNISSE DER EVALUATION

4.1 Aus Sicht des Regierungsrates

NEF wurde im Jahr 2005 im Kanton Bern mit dem Ziel eingeführt, die strategische Führung und Steuerung zu stärken, indem die Steuerung des staatlichen Handelns nicht mehr nur über die Finanzen, sondern primär über die zu erreichenden Leistungen und Wirkungen staatlichen Handelns gestaltet werden soll. Steuerungsimpulse des Grossen Rates oder des Regierungsrates sollen gemäss NEF-Konzeption somit nicht primär über die Zuteilung von Ressourcen (finanzielle Mittel, Personal), sondern durch die Festlegung von Leistungs- und Wirkungsvorgaben erfolgen.

Aufgrund der Ergebnisse der Voranalyse muss aus Sicht des Regierungsrates festgestellt werden, dass NEF in seiner ursprünglich angedachten Konzeption im Kanton Bern gescheitert ist:

- Weder auf Stufe des Grossen Rates noch auf der Ebene des Regierungsrates erfolgt die Steuerung der Leistungen und Finanzen wie mit der NEF-Konzeption in Aussicht gestellt über Produktgruppen, Produkte, Leistungs- und Wirkungsziele. Auf der politisch-strategischen Ebene werden die NEF-Instrumente kaum genutzt. Den Produktgruppen wie auch den dazugehörigen Zielen wird vom Grossen Rat kaum Beachtung geschenkt.
- Politische Steuerungsimpulse erfolgen ausschliesslich mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten wie Motionen, Postulate, Gesetzgebungsverfahren, Sachplanungen oder Fachstrategien, während die speziellen NPM-Instrumente kaum genutzt werden. Die finanzielle Steuerung erfolgt primär über die aggregierten Grössen im kantonalen Haushalt wie Saldo Laufende Rechnung, Nettoinvestitionen, Finanzierungssaldo, Personalaufwand, Sachaufwand oder Steuern.
- Weiter muss festgestellt werden, dass weder der Regierungsrat noch der Grosse Rat in den vergangenen sechs Jahren je einen konkreten Steuerungsimpuls zu Leistungen und Wirkungen einer Produktgruppe oder eines Produktes gesetzt haben. Wurde ausnahmsweise auf der Ebene einer Produktgruppe vom Grossen Rat „gesteuert“, so erfolgte dies ausschliesslich über die Finanzseite (Erhöhung bzw. Reduktion des Produktgruppensaldos).
- Der Vergleich zu anderen NPM-Kantonen zeigt, dass sich diese mit ähnlichen Problemen wie der Kanton Bern konfrontiert sehen: Informationsfülle, Komplexität der Steuerungsinstrumente zur Leistungssteuerung, zurückhaltende Anwendung der neuen Steuerungsinstrumente. Im Vergleich zu anderen Kantonen fällt die Gesamtbeurteilung von NEF im Kanton Bern allerdings überdurchschnittlich kritisch aus. Im Unterschied zu anderen NPM-Kantonen gilt diese Feststellung nicht nur für die politisch-strategische Ebene (Parlament, Exekutive), sondern insbesondere auch für die Verwaltung.

Die Gründe dafür, dass sich NEF in seiner ursprünglich angedachten Konzeption im Kanton Bern nicht durchgesetzt hat, sind aufgrund der Ergebnisse der Voranalyse vielfältig:

- Der Führungskreislauf NEF ist zu theoretisch konzipiert und im politischen Führungsalltag kaum anwendbar. Die angestrebte Trennung zwischen operativer und strategischer Steuerung – ein zentrales Element der Philosophie von NEF – ist im politischen Alltag nicht umsetzbar, da vermeintlich operativen Entscheiden oft auch

eine strategische politische Bedeutung zukommt. Hinzu kommt, dass sich das Parlament mit der Aufgabe der Strategiedefinition allein nicht zufrieden gibt, sondern auch operativ auf den Aufgabenvollzug Einfluss nehmen will.

- Gemäss heutiger Umsetzung des Steuerungsmodells NEF besteht zwischen operativer betrieblicher Leistungserstellung und strategischer Führung eine mangelhafte Synchronisierung – es fehlt eine praktisch geeignete führungsmässige Verbindung zwischen Operation und Strategie.
- Wie vorstehend erwähnt sind die Leistungs- und Wirkungsziele der Produktgruppen für die strategische Steuerung kaum relevant. Eine mögliche Erklärung dafür ist die aus strategischer Sicht ungenügende Aussagekraft der Leistungs- und Wirkungsziele sowie der zugehörigen Indikatoren. Im Zentrum steht dabei das Problem der Messbarkeit des staatlichen Handelns und seiner Wirkung über die reine Kostenwahrheit hinaus. Einerseits fällt es allen Beteiligten schwer, sinnvolle Leistungs- und Wirkungsziele sowie vor allem messbare Wirkungs- und Leistungsindikatoren zu definieren. Andererseits ist oftmals – wie oben erwähnt – die Verknüpfung zu strategischen Zielsetzungen nicht vorhanden. Möglich ist auch, dass die reine Wirkungs- und Leistungssteuerung nicht den politischen Realitäten entspricht.
- Die zeitlichen Verhältnisse im einjährigen Planungsprozess (Hauptverfahren) lassen weder auf Verwaltungsstufe noch im Regierungsrat bzw. Parlament eine flächendeckende, vertiefte Auseinandersetzung mit den Produktgruppen und damit eine breite Leistungs- und Wirkungsdiskussion zu.
- Im Vergleich zum traditionellen Führungssystem stehen mehr Steuerungsinformationen zur Verfügung. Die Informationsfülle erschwert allerdings die Gesamtsicht. Es ist bei dieser Informationsmenge nicht einfach, das Wesentliche zu erkennen und eine entsprechende Steuerung vorzunehmen.

Trotz aller Kritik an NEF darf jedoch auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass NEF auch positive Aspekte aufweist:

- Die Gliederung der staatlichen Leistungen in Produkte und Produktgruppen sowie die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen hat zu einer ganz wesentlichen Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns geführt.
- Im Vergleich zum traditionellen Führungssystem stehen mehr Steuerungsinformationen zur Verfügung. Ob diese dann auch genutzt werden, ist allerdings eine andere Frage.
- Im Aufgabenvollzug in der Verwaltung bringt NEF einen gewissen Mehrnutzen wie Effizienzsteigerung und Klarheit. Zudem verbesserte die erhöhte betriebliche Autonomie bei der Leistungserbringung das betriebswirtschaftliche Bewusstsein der Verwaltung.

Welche Schlussfolgerungen sind nun aus den Ergebnissen der Voranalyse hinsichtlich der Folgearbeiten zu ziehen?

Das Evaluationsteam von econcept kommt in seiner Gesamtwürdigung zum Schluss, dass der Kulturwandel im Kanton Bern erst in beschränktem Mass stattgefunden habe und dass das Potenzial des neuen Steuerungsmodells noch nicht ausgeschöpft werde. Als kritischer Erfolgsfaktor bei Reformprojekten und insbesondere bei der Einführung neuer Steuerungsmodelle erkennt das Evaluationsteam die Übernahme der Rol-

le von «Promotoren». Die Kraft dieses Motors könne im Kanton Bern – weder auf der Stufe der Exekutive noch der Verwaltung – festgestellt werden.

Weiter zieht das Evaluationsteam die Schlussfolgerung, dass die beschränkte Nutzung der NEF-Instrumente weniger auf eine mangelhafte Qualität der Instrumente, als vielmehr auf den Einführungsprozess von NEF sowie auf weitere Eigenheiten des Parlamentsbetriebs zurückzuführen sei. Dazu gehören das Sessionssystem sowie fehlende ständige Fachkommissionen.

Aufgrund der Ergebnisse der Voranalyse muss aus Sicht des Regierungsrates offen gelassen werden, ob dem Aufwand, welcher heute insbesondere auf der Verwaltungsebene für den «Betrieb» des Steuerungsmodells NEF betrieben wird – insbesondere in Bezug auf die Aufbereitung von Informationen und Führungsdaten, auch ein entsprechender Nutzen gegenüber steht.

4.2 Aus Sicht der Finanzkommission

Mit Schreiben vom 23. September 2011 hat die Finanzkommission gegenüber dem Büro des Grossen Rates zu den Ergebnissen der Evaluation wie folgt Stellung:

Haltung und Schlussfolgerungen der Finanzkommission

Der Schlussbericht von econcept hält bereits die kritische Haltung der Finanzkommission – wie auch der anderen befragten Institutionen – fest. In den Diskussionen wurde jedoch festgestellt, dass der Schlussbericht von econcept insgesamt zu einem positiven Urteil gelangt als dies der Finanzkommission in der Realität der Fall zu sein scheint.

Die Finanzkommission sieht gewisse Vorteile von NEF gegenüber dem früheren Modell. Die Transparenz ist gestiegen, ebenso die Menge an Information und die Leistungen und Angebote des Kantons werden umfassend dargestellt. Einige Grossräte sind der Meinung, dass NEF das Bewusstsein für die Kosten- und die Leistungsseite im Kanton Bern geschärft hat. Zudem hat NEF die strategische Aufgabenüberprüfung ermöglicht.

Die neue Fülle an Informationen wird aber auch als Nachteil gewertet, weil sie zu umfangreich und teilweise unübersichtlich sind. Die Definition, Messung und Berichterstattung zur Leistungs- und Wirkungsseite konnte die Finanzkommission nie zufriedenstellen. Die Indikatoren in den Produktgruppen sind häufig unscharf formuliert und für die politische Steuerung nur von sehr geringem Nutzen. Zudem blähen die Leistungs- und Wirkungsindikatoren den Voranschlag unnötig auf und verschleiern den Blick auf das Wesentliche.

Die Produktgruppen erachtet die Finanzkommission grundsätzlich als sinnvoll. Überdenkt werden sollte deren Ausgestaltung und Umfang. Vereinfachungen bei der Darstellung der Deckungsbeitragsrechnungen und aussagekräftigere Kommentare könnten viel zur Verbesserung der heutigen Instrumente beitragen. Wichtig wären für die Kommission zudem aussagekräftige Kennzahlen, die jedes Jahr gleich erhoben werden. Mit der Bildung von solchen Zeitreihen werden Vergleiche über einen längeren Zeitraum hinweg möglich.

Die Finanzkommission möchte die flächendeckende und einheitliche Anwendung von NEF über alle Verwaltungsbereiche überprüfen. Bei gewissen Produktgruppen, z.B. bei der Führungsunterstützung von Generalsekretariaten, erscheint es fraglich, ob eine Steuerung mit Leistungs- und Wirkungsindikatoren sinnvoll ist. Die Leistungs- und Wirkungsziele sollen dort beibehalten werden, wo sie auch klar messbar sind. Klare Leistungsindikatoren sind zudem unklaren Wirkungsindikatoren vorzuziehen, und die Beschränkung auf eine kleine Anzahl Indikatoren mit möglichst hoher Aussagekraft ist anzustreben.

Insgesamt ist die Finanzkommission der Ansicht, dass NEF nicht gestoppt, sondern auf eine pragmatischere und ergebnisorientiertere Art und Weise angewendet werden soll. In den Bereichen, in denen sich NEF bewährt hat, soll es weiter vollumfänglich angewendet werden, in den anderen Bereichen nur noch soweit es sinnvoll ist. Die Komplexität der Berichterstattung soll soweit als möglich reduziert werden.

Hinweise für die Parlamentsrechtsreform

Im Schlussbericht econcept und in den Schlussfolgerungen des Evaluationsteams von econcept sind Fakten und Empfehlungen zu finden, die insbesondere für die laufende Parlamentsrechtsrevision relevant sind.

Zur Sprache kommen Themen wie die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates im Vergleich mit anderen Schweizer Kantonen, unterschiedliche Kommissionensysteme oder die Abgeltung der Grossrätinnen und -räte für ihre Arbeit.

Zu den Ergebnissen im Bereich Parlamentsrecht hat die Finanzkommission keine inhaltliche Stellung genommen, sondern die Ergebnisse über das Büro an die Kommission Parlamentsrechtsrevision zur weiteren Bearbeitung übergeben.

Zusammenfassung und weiteres Vorgehen

Die Finanzkommission erstattet mit diesem Schreiben Bericht an das Büro des Grossen Rates. Falls das Büro die Haltung der Finanzkommission unterstützt, bittet die Finanzkommission darum, das Schreiben auch im Namen des Büros an den Grossen Rat und den Regierungsrat weiterzuleiten.

Für die vorgeschlagenen Änderungen und Überarbeitung ist eine Revision des FLG notwendig. Die Finanzkommission begrüsst es deshalb, dass die Kantonsverwaltung unter der Federführung der Finanzdirektion diese Arbeiten in Angriff nimmt. Wenn das Büro einverstanden ist, bietet die Finanzkommission an, dass ihr Sekretariat die vom Regierungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe insofern begleitet, als dass die Kommission und das Büro jederzeit über den Stand der Arbeiten informiert sind.

5. PARLAMENTARISCHE STEUERUNG UNTER NEF

Die für die Totalrevision des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) eingesetzte Kommission «Parlamentsrechtsrevision» hat im Rahmen einer Vorvernehmlassung im Frühjahr 2012 gegenüber dem Regierungsrat signalisiert, dass im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Steuerung der Finanzen unter NEF beim Parlament ein grosses Unbehagen bestehe. Hauptkritikpunkt sind aus Sicht der Kommission die unbefriedigenden Einwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes auf die Entwicklung der Finanzen des Kantons. Im Zentrum steht das Anliegen, dass der Grosse Rat früher und verbindlicher als bisher auf die Planung des Regierungsrates – sowohl in Bezug auf den Voranschlag als auch auf den Aufgaben-/Finanzplan – einwirken möchte. In diesem Zusammenhang wurden auch Stimmen laut, welche eine vollständige Abkehr von NEF und eine Rückkehr zum alten System forderten.

Die Ergebnisse der Evaluation haben gezeigt, dass NEF in seiner ursprünglich angeordneten Konzeption die Erwartungen nicht erfüllt hat. Aber: Ist NEF Schuld an der aus Sicht der Kommission bzw. des Parlamentes unbefriedigenden Situation? Wäre die Situation ohne NEF besser? Nachfolgend wird auf diese Fragestellungen vertieft eingegangen.

5.1 *Verfassungsrechtlicher und finanzpolitischer Rahmen*

Das Grundanliegen des Parlamentes, früher und verbindlicher als bisher auf die finanzielle Planung des Regierungsrates einwirken zu können, ist unter zwei Aspekten zu beurteilen: Einerseits ist der verfassungsrechtliche Rahmen zu beachten, andererseits dürfen die finanzpolitischen Realitäten nicht ausgeblendet werden.

5.1.1 *Verfassungsrechtlicher Rahmen*

Die in der Verfassung bestimmten Rollen und Verantwortlichkeiten sind zu respektieren: Dem Regierungsrat obliegt die Planungshoheit. Er erarbeitet zuhanden des Grossen Rates den Voranschlag und den Aufgaben-/Finanzplan. Im Sinne einer Früherkennung muss er dabei Probleme rechtzeitig orten, die Entwicklung von Staat und Gesellschaft vorausschauend beurteilen und rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen treffen und vorschlagen. Demgegenüber obliegt dem Grossen Rat die Budgethoheit. Er hat damit das Recht, mit dem Beschluss des Voranschlags die Staatsausgaben und –einnahmen festzulegen.

Diese in der Kantonsverfassung verankerte Rollenteilung zwischen Regierung und Parlament ist nicht eine Eigenheit des Kantons Bern; sie wird grundsätzlich auf allen staatlichen Ebenen der Schweiz – Bund, Kantone, Gemeinden – so definiert und praktiziert.

5.1.2 *Finanzpolitischer Rahmen*

Bei der Planung der Aufgaben und Finanzen sieht sich der Regierungsrat mit verschiedenen Sachzwängen und Entwicklungen konfrontiert, welche sich seiner direkten Einflussnahme entziehen (z.B. konjunkturelle, gesellschaftspolitische Entwicklungen, Beschlüsse auf Bundesebene). Jede kantonale Aufgabe ist in der Verfassung oder in

der Gesetzgebung festgelegt. Ein erheblicher Teil der kantonalen Geldmittel ist zudem durch Rechtsvorschriften gebunden. Soweit Rechtsansprüche zu befriedigen sind, ist deshalb beispielsweise eine Kürzung von Geldmitteln oft nicht kurzfristig möglich. An diese Rahmenbedingungen, welche den finanzpolitischen Handlungsspielraum sehr stark einschränken, ist auch der Grosse Rat bei finanzpolitischen Interventionen gebunden.

Dieses «finanzpolitische Korsett» ist Realität und lässt auch nicht durch neue parlamentarische Instrumente oder eine grundlegende Abkehr vom Steuerungsmodell NEF abstreifen.

5.2 Finanzielle Steuerung durch das Parlament vor der Einführung von NEF

Die finanzielle Steuerung vor der Einführung von NEF war durch folgende Eckpunkte geprägt:

Der Voranschlag und der Finanzplan umfassten zwei unterschiedliche Dokumente. Der Haushalt war nach rein organisatorischen Gesichtspunkten gegliedert: Gesamtstaat, Direktionen und Staatskanzlei, Ämter.

Beschlussesgrössen im Voranschlag stellten die dreistelligen Aufwand- und Ertragspositionen auf Stufe der Ämter dar (vgl. nachfolgender Auszug). Der Voranschlag umfasste damit über 2'000 Beschlussesgrössen (heutige Anzahl Beschlussesgrössen ungefähr zwischen 400 und 500).

Gesundheits- und Fürsorgedirektion	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	Abweichung zum Voranschlag	
	Compte 2002 CHF	Budget 2003 CHF	Budget 2004 CHF	Ecart du budget 2003 CHF	%
4410 Kantonales Laboratorium					
Laufende Rechnung					
Aufwand	7 661 267.70	8 000 400	7 725 200	275 200–	3.4–
Ertrag	989 249.35	755 000	815 000	60 000+	7.9+
Saldo	6 672 018.35–	7 245 400–	6 910 200–	335 200+	4.6–
Aufwand					
30 Personalaufwand	6 403 034.05	6 614 400	6 354 200	260 200–	3.9–
301 Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	5 496 758.25	5 715 100	5 508 100	207 000–	3.6–
303 * Sozialversicherungsbeiträge	352 273.85	370 800	330 900	39 900–	10.8–
304 Personalversicherungsbeiträge	496 546.80	449 900	447 800	2 100–	0.5–
305 Unfallversicherungsbeiträge	21 854.75	26 600	22 400	4 200–	15.8–
306 Dienstkleider, Wohnungs- und Verpflegungszulagen	1 932.15	4 000	4 000	0	0.0

Systematisch aufbereitete Informationen zu einzelnen Aufgaben und Leistungen der einzelnen Organisationseinheiten fehlten. Beispielsweise beschränkten sich die Informationen zum «Kantonalen Laboratorium» auf die im vorliegenden Auszug dargestellten Aufwand- und Ertragspositionen.

In Bezug auf die Zielsetzungen und die Behandlung der beiden Dokumente Voranschlag und Finanzplan galten die gleichen Regelungen wie heute unter NEF:

- Der Voranschlag diene der kurzfristigen Steuerung und wurde vom Grossen Rat genehmigt. Der Grosse Rat konnte den Voranschlag zurückweisen, Beschlussgrössen verändern oder ein politisches Signal zum Vollzug absetzen (Motion, Planungserklärung).
- Der Finanzplan diene der mittelfristigen Steuerung. Er wurde vom Grossen Rat mit oder ohne eine politische Wertung (zustimmend oder ablehnend) zur Kenntnis genommen. Der Grosse Rat konnte mittels Motionen mit Richtliniencharakter oder Planungserklärungen auf die Ausgestaltung des nächsten Finanzplans einwirken.

5.3 Finanzielle Steuerung durch das Parlament unter NEF

Mit der Einführung von NEF wurden Aufgaben und Leistungen miteinander verknüpft. Der Haushalt wurde in Produkte und Produktgruppen gegliedert.

Voranschlag und Finanzplan umfassen detaillierte Informationen zu den einzelnen Aufgaben und Leistungen (Produktgruppeninformationen): Umschreibung der Aufgabe, rechtliche Grundlagen, finanzieller Ausweis (Deckungsbeitragsschema), Leistungsempfängerinnen und –empfänger, Leistungs- und Wirkungsziele samt Indikatoren.

An den beschriebenen Grundprinzipien der parlamentarischen Steuerung bzw. der Rollenteilung zwischen Regierung und Parlament hat sich mit NEF nichts geändert: Die Planungshoheit liegt nach wie vor beim Regierungsrat (Erarbeitung von Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan), die Budgethoheit beim Parlament (Genehmigung des Voranschlags).

Mit NEF wurden allerdings die Interventionsmöglichkeiten des Grossen Rates auf den Zahlenteil des Voranschlags deutlich ausgebaut: Während sich vor NEF die Einflussnahme des Parlamentes auf die dreistelligen Aufwand- und Ertragspositionen je Amt beschränkte, besteht unter NEF für den Grossen Rat die Möglichkeit, auf der Ebene des Gesamtstaates (Saldo Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) oder auf der Ebene der Direktionen (Direktionssaldi Laufende Rechnung sowie Investitionsrechnung und die Saldi der Produktgruppen (Deckungsbeitrag III)) zu steuern. Eine generelle Kürzung des Saldos der Laufenden Rechnung und der Nettoinvestitionen, wie sie das Parlament in der Novembersession 2011 für den Voranschlag 2012 vorgenommen hat, wäre somit mit dem alten Steuerungsmodell nicht möglich gewesen.

Einschränkend ist in der Tat anzumerken, dass der soeben erwähnte Ausbau der Einwirkungsmöglichkeiten des Grossen Rates durch mehrheitlich als unbefriedigend bis belastend wahrgenommene Auswirkungen von NEF relativiert wird. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die für ein Milizparlament kaum bewältigbare Informationsfülle.

5.4 Schlussfolgerungen des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen der Kommission, früher und verbindlicher als bisher auf die Zahlen des Voranschlags und des Aufgaben-/Finanzplans einwirken zu können. Die vorliegende Problematik NEF anzulasten, würde jedoch zu kurz greifen. An den Grundprinzipien der parlamentarischen Steuerung und der Rollenteilung zwischen Regierung und Parlament hat mit NEF nichts geändert: Die Planungshoheit liegt nach wie vor beim Regierungsrat (Erarbeitung von Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan), die Budgethoheit beim Parlament (Genehmigung des Voranschlags). Es gilt in diesem Zusammenhang auch festzuhalten, dass die Interventionsmöglichkeiten des Parlamentes auf die Zahlenseite des Voranschlags mit NEF erweitert wurden, indem der Grosse Rat die Saldi der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung sowohl auf der Ebene des Gesamtstaates als auch auf der Ebene der Direktionen und der Staatskanzlei korrigieren kann, ohne im Detail – wie vor NEF auf Stufe einzelner Aufwand- und Ertragsposition der Ämter – definieren zu müssen, wo genau beispielsweise Kürzungen vorzunehmen sind. Die Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten auf der politischen, strategischen Ebene durch das Parlament haben somit mit NEF nicht abgenommen, sondern wurden im Gegenteil erheblich ausgebaut.

6. STOSSRICHTUNG DER PRÜFARBEITEN

Der Regierungsrat hat im Juni 2011 von den Ergebnissen der Befragungen Kenntnis genommen. Die Einführung von NEF hat sich als äusserst arbeitsaufwändig erwiesen und band im Kanton während Jahren erhebliche Ressourcen. Aufgrund der Ergebnisse der Voranalyse durften die Folgearbeiten nach Auffassung des Regierungsrates nicht dazu führen, dass im Kanton mit der Evaluation von NEF beziehungsweise der damit angestrebten Veränderungen eine neue «Grossbaustelle» eröffnet wird.

6.1 Keine Abkehr von NEF

Trotz der erhobenen Kritik stellte aus Sicht des Regierungsrates eine Abkehr von NEF beziehungsweise die Rückkehr zum früheren Steuerungssystem, welches keine Produkte und Produktgruppen kannte, keine Option dar. Die vom Parlament dadurch allenfalls erhofften Wirkungen hinsichtlich einer früheren und verbindlicheren Einflussnahme auf die finanzielle Entwicklung des Kantons würden nicht erzielt (vgl. vorstehendes Kapitel). Vielmehr ginge mit der Rückkehr zum alten Steuerungssystem die mit der Gliederung des Kantonalen Haushalts in Produkte und Produktgruppen gewonnene Übersichtlichkeit und Transparenz verloren. Der Fokus bei der finanziellen Steuerung würde wieder auf zahlreiche Aufwand- und Ertragspositionen gelegt. Zu berücksichtigen ist weiter, dass mit einer Rückkehr zum alten Steuerungsmodell ein Grossprojekt ausgelöst würde, welches auf Verwaltungsebene über Jahre erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen binden würde, die dann bei der Erfüllung ihrer Kernaufgaben fehlen würden.

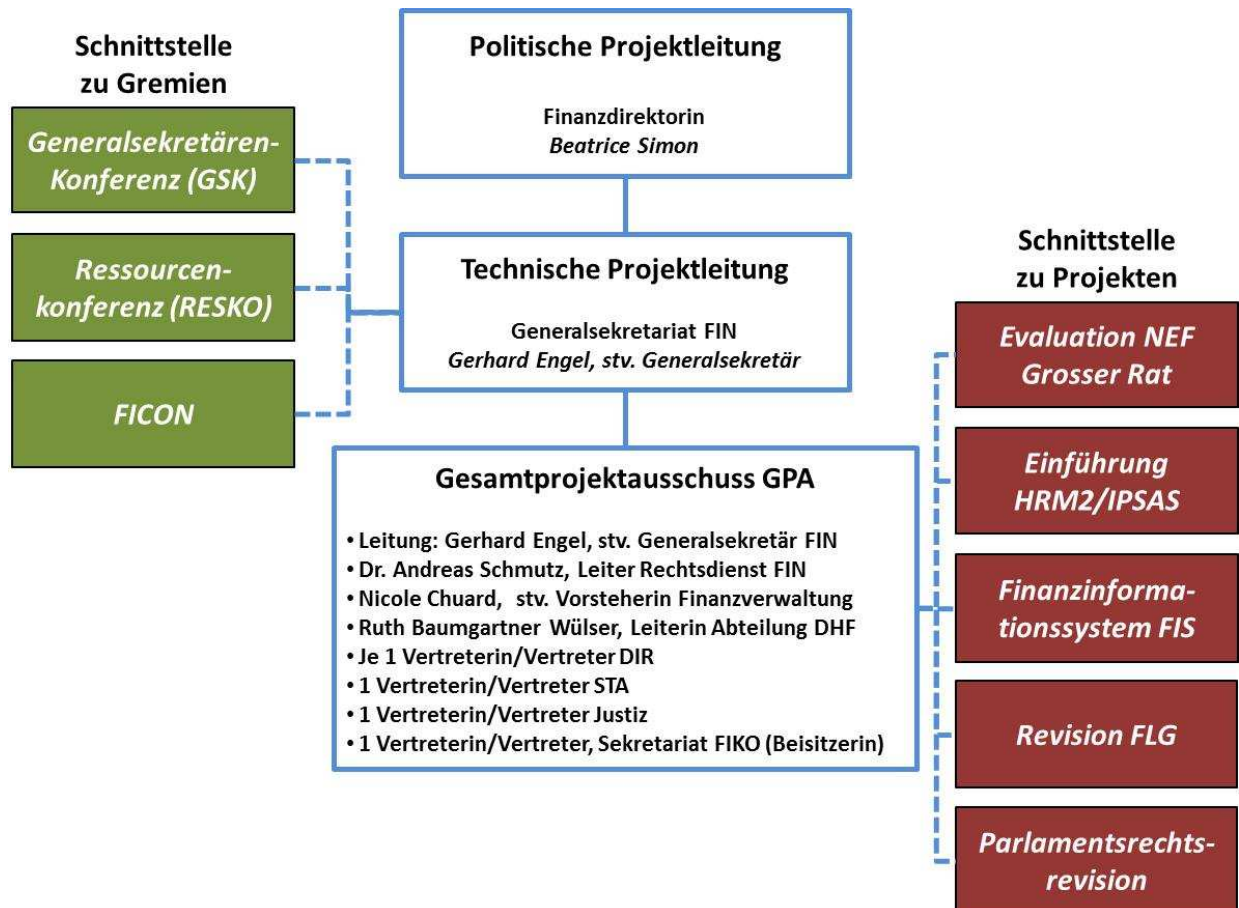
6.2 Gezielte Optimierung von NEF

Somit stellte für den Regierungsrat im Hinblick auf die weiteren Prüfarbeiten weder eine aufwändige Weiterentwicklung von NEF bzw. seiner Instrumente noch eine Rückkehr zum früheren Steuerungssystem eine Option dar. Vielmehr ging es aus Sicht des Regierungsrates darum, das Berner Modell «NEF» zu optimieren. Im Zentrum standen folgende Prüfarbeiten:

- Reduktion der Anzahl Produktgruppen
- (Teil-) Verzicht auf den Ausweis von Leistungs- und Wirkungszielen sowie der Leistungs- und Wirkungsindikatoren bei den Produktgruppen, allenfalls Ersatz durch zusätzliche Informationen zur Leistungsseite
- Vereinfachung des Deckungsbeitragsschemas
- Bereitstellung eines elektronischen Informationssystem mit standardisierten Informationen zu den Produktgruppen
- Reduktion der Informationsfülle bei den Instrumenten Geschäftsbericht mit Jahresrechnung sowie Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan
- Bessere Abstimmung Berichterstattung und Ablauf des Abschluss- und Planungsprozesses

- Prüfung einer klareren Verknüpfung der Legislaturziele mit dem Aufgaben- und Finanzplan
- Es ist generell zu prüfen, wie die Prozess und Abläufe vereinfacht werden können.

Der Regierungsrat hat die Finanzdirektion im Juni 2011 beauftragt, für die weiteren Arbeiten eine Projektorganisation einzusetzen, in dessen Gesamtprojektausschuss je eine Vertretung sämtlicher Direktionen, der Staatskanzlei und der Justizleitung sowie des Sekretariats der Finanzkommission Einsitz nahmen:



7. OPTIMIERUNGEN

Der Gesamtprojektausschuss hat die im vorstehenden Kapitel aufgeführten Themen detailliert geprüft und unterschiedliche Lösungsvarianten diskutiert. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Prüfarbeiten dargelegt.

7.1 Reduktion Anzahl Produktgruppen

7.1.1 Ausgangslage

Im Kantonalen Haushalt werden die staatlichen Leistungen in Produktgruppen und Produkte gegliedert. Ein Produkt entspricht einer bestimmten nach aussen erbrachten oder einer als Querschnittsaufgabe definierten Leistung des Kantons. Die Produktgruppe fasst eines oder mehrere Produkte eines Aufgabenbereichs zusammen.

In Bezug auf die Steuerung durch den Grossen Rat und den Regierungsrat ist einzig die Produktgruppe relevant. Die Saldi der Produktgruppen («Globalbudget») stellen neben den Saldi der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung der Direktionen und der Staatskanzlei sowie auf Stufe Gesamtstaat Beschlussgrössen im Voranschlag dar. Die Produkte dienen der Steuerung auf Stufe der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Ämter und ihren Organisationseinheiten.

Seit der Einführung der Produktgruppen und Produkte unterliegen diese einem stetigen Anpassungsprozess. Diese Änderungen in der Struktur der Produktgruppen und Produkte beruhen einerseits auf Änderungen im staatlichen Leistungsangebot und andererseits auf erkanntem Optimierungspotenzial in der Produktgruppen- und Produktstruktur sowie Umgestaltung der Aufbauorganisation von Organisationseinheiten der Verwaltung. Die Entwicklung der Produktgruppen und Produkte präsentiert sich seit 2005 wie folgt:

- *Anzahl der Produktgruppen³*

Produktgruppen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
STA	8	8	6	6	6	6	6	6	6
VOL	18	18	18	18	18	17	11	11	8
GEF	16	16	14	13	13	13	13	13	13
JGK	11	11	11	11	11	15	15	14	15
POM	9	9	9	9	10	8	6	6	6
FIN	15	15	15	15	14	14	14	14	14
ERZ	13	12	12	12	12	12	12	12	12
BVE	16	14	14	14	13	13	13	13	13
FK	3	3	3	1	1	1	1	1	1
DSA	-	-	-	-	1	1	1	1	1
JUS	-	-	-	-	-	-	4	4	4
Total	109	106	102	99	99	100	96	95	93

- *Anzahl der Produkte*

Produkte	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
STA	11	11	11	11	11	10	10	10	10
VOL	59	59	59	58	58	49	34	34	30
GEF	45	45	38	36	36	37	36	35	35
JGK	23	23	24	24	24	33	33	31	36
POM	45	45	45	45	43	41	41	40	40
FIN	42	44	44	45	37	37	37	36	36
ERZ	40	38	37	37	38	38	39	39	36
BVE	54	45	44	42	41	41	41	41	41
FK	7	8	8	4	4	4	4	4	4
DSA	-	-	-	-	1	1	1	1	1
JUS	-	-	-	-	-	-	27	27	25
Total	326	318	310	302	293	291	303	298	294

Der Kantonale Haushalt umfasst aktuell knapp 100 Produktgruppen und etwas über 300 Produkte. Die Entwicklung seit dem Jahr 2005 zeigt, dass sich die Anzahl der Produktgruppen grundsätzlich schrittweise verringert. Die Erhöhung der Anzahl Produktgruppen und Produkte in der JGK ist auf die Einführung von NEF in der dezentralen kantonalen Verwaltung (2010) sowie die Neuorganisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (2013) zurückzuführen.

7.1.2 Problemstellung

³ Abkürzungen: STA (Staatskanzlei), VOL (Volkswirtschaftsdirektion), GEF (Gesundheits- und Fürsorgedirektion), JGK (Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion), POM (Polizei- und Militärdirektion), FIN (Finanzdirektion), ERZ (Erziehungsdirektion), BVE (Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion), FK (Finanzkontrolle), DSA (Kantonale Datenschutzaufsichtsstelle), JUS (Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft).

Die Zusammenfassung verschiedener Produkte zu einer Produktgruppe resultiert schwergewichtig aus einer Innensicht und damit aus einer Fachoptik. Die direktioninterne Strukturierung erfolgt auch nicht nach einheitlichen Kriterien. Beispielsweise werden die Aufgaben und Leistungen der Kantonspolizei in einer einzigen Produktgruppe zusammengefasst. Demgegenüber sind die Aufgaben und Leistungen der Finanzverwaltung zurzeit in vier Produktgruppen gegliedert. Dementsprechend unterschiedlich fällt auch die Informationsfülle aus: Während beispielsweise die Informationen zur Polizei im Voranschlag 5 Seiten umfassen, umfassen die Informationen zur Finanzverwaltung 12 Seiten.

Die hohe Anzahl von Produktgruppen macht es für Aussenstehende schwierig, innerhalb des Voranschlags- und Aufgaben-/Finanzplans sowie des Geschäftsberichts zu navigieren und den Überblick zu behalten.

Eine weitere Problematik stellen die grossen Unterschiede zwischen den einzelnen Produktgruppen in Sachen Bedeutung und Finanzen dar. So bewegen sich beispielsweise die Saldi der einzelnen Produktgruppen innerhalb der GEF von knapp über CHF 1,1 Millionen bei der Chemie-, Bio- und Strahlensicherheit bis zu rund CHF 1,2 Milliarden bei der Somatischen Spitalversorgung (jeweils Stand Voranschlag 2012).

7.1.3 Lösungsansatz

An der Definition und der Gliederung des Kantonalen Haushalts in Produkte und Produktgruppe wird festgehalten. Jedoch bietet sich im Grundsatz mit der Zusammenlegung der einzelnen Produktgruppen innerhalb der Ämter eine deutliche Reduktion der Anzahl Produktgruppen an. Da verschiedenste Ämter jedoch sehr unterschiedliche Arbeiten wahrnehmen oder über sehr grosse Produktgruppen verfügen, würde eine starre Zusammenlegung der Produktgruppen zwar deren Anzahl verringern, jedoch kaum die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit verbessern. So soll die Anzahl der Produktgruppen nur so weit wie möglich und sinnvoll nach dem Grundsatz verringert werden, dass je Amt in der Regel nur noch eine Produktgruppe definiert wird. Dies soll es der Politik einerseits erleichtern, die Aufgaben und Leistungen eines Amtes einer einzigen Produktgruppe zuordnen zu können. Andererseits besteht noch immer die Möglichkeit, dass deutlich unterschiedliche Aufgaben eines Amtes in einer separaten Produktgruppe untergebracht sind.

Wichtig ist, dass die bisherigen Informationen für die Politik nicht verloren gehen; bisher in Produktgruppen gegliederte kantonale Leistungen bleiben als Produkte erhalten. Die Produktstruktur soll keine grundsätzlichen Änderungen erfahren, sondern den internen Steuerungs- und Informationsbedürfnissen entsprechend aufgebaut werden.

Im Endeffekt könnte durch die beschriebene Konzeption gemäss einer ersten groben und unverbindlichen Analyse der Direktionen und der Staatskanzlei eine Reduktion der Anzahl Produktgruppen von heute 93 [*Stand per 1. Januar 2013*] auf bis zu 62 erzielt werden (Reduktion um 1/3 der aktuellen Anzahl). Dadurch kann auch die Informationsfülle im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie im Geschäftsbericht um je rund 120 bis 150 Seiten reduziert werden.

In der Vernehmlassung wurde die Befürchtung geäussert, dass mit der Reduktion der Anzahl Produktgruppen die Steuerungsmöglichkeiten des Grossen Rates einge-

schränkt werden. In diesem Zusammenhang wurde deshalb gefordert, dass das Parlament inskünftig auch auf der Ebene der Produkte steuern kann (Finanzkommission, BDP, SP). Diesem Anliegen wird Rechnung getragen, indem die Saldi der Produkte neu ebenfalls Beschlussgrößen darstellen. Die Berichterstattung sowohl im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan als auch im Geschäftsbericht erfolgt jedoch nach wie vor auf der Ebene der Produktgruppen (vgl. dazu Beispiel im Anhang). Detaillierte Informationen zu den Produkten werden im elektronischen Informationssystem (vgl. nachfolgende Ziffer 7.4.3) bereit gestellt. Ebenfalls unverändert bleibt das Nachkreditwesen; Nachkredite sind nach wie vor auf dem Saldo der Produktgruppe zu bewilligen.

7.1.4 Rechtlicher Handlungsbedarf

Die vorstehend beschriebene Änderung erfordert folgende Anpassung der Rechtsgrundlagen:

- **FLG:** Art. 55 Abs. 1 Bst. b, Art. 62 Abs. 4 Bst. a

7.2 Verzicht auf Definition von Leistungs- und Wirkungszielen

7.2.1 Ausgangslage

Für jede Produktgruppe werden Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dazugehörigen Indikatoren mit Soll- und Ist-Werten definiert. Für Produktgruppen, welche ausschliesslich Querschnitts- und Stabsaufgaben umfassen, mit denen keine Aussenwirkungen erzielt werden, sowie für Produktgruppen, welche nur Leistungen der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege umfassen, kann auf die Definition von Wirkungszielen verzichtet werden.

7.2.2 Problemstellung

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass weder auf Stufe des Grossen Rates noch auf der Ebene des Regierungsrates die Steuerung der Leistungen und Finanzen mit Leistungs- und Wirkungszielen erfolgt. Den Leistungs- und Wirkungszielen einschliesslich der dazugehörigen Indikatoren wird vom Grossen Rat kaum Beachtung geschenkt. Hauptursache ist die geringe Aussagekraft der Leistungs- und Wirkungsziele. Einige Beispiele:

- *Die von Leitbehörden festgelegten Fristen werden eingehalten.*
- *Kursabsolventen sind zufrieden.*
- *Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlicher Gefährdung.*
- *Heutiges Schutzniveau erhalten.*
- *Die Gemeinden sind leistungsfähig und reformfreudig, um ihre Aufgaben selbständig wahrnehmen zu können.*

- *Hohe Kundenzufriedenheit.*
- *Gewährung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Personendaten.*
- *Sicherstellung der hohen Einsatzbereitschaft des Zivilschutzes.*
- *Erbringung von qualitativ guten und bedürfnisgerechten Dienstleistungen.*

Da die definierten Leistungs- und Wirkungsziele oft nicht für die politische Steuerung durch das Parlament geeignet sind, erfolgen die Eingriffe mangels Alternativen auf andere Art. Falls der Grosse Rat auf der Ebene der Produktgruppen steuern will, macht er dies nicht durch einen Steuerungsimpuls auf der Leistungs- und Wirkungsseite, sondern ausschliesslich über die Finanzseite (Erhöhung bzw. Reduktion des Produktgruppensaldos).

7.2.3 Lösungsansatz

Auf die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen einschliesslich der dazugehörigen Indikatoren mit Soll- und Ist-Werten und die entsprechende Darstellung im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie im Geschäftsbericht wird verzichtet. So sollen zukünftig als Ersatz aussagekräftige und politisch beurteilbare Informationen zur Leistungserbringung in den Produktgruppen (Aussagen über Mengen und Häufigkeiten, Leistungskennzahlen) bereitgestellt werden.

Durch diese Massnahme werden die Informationen zu den Produktgruppen verwesentlich und überschaubarer. Die bisherigen Informationen im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie im Geschäftsbericht zur Leistungs- und Wirkungsseite umfassten je Produktgruppe rund 2 bis 3 Seiten. Die Fülle der Angaben in diesen Dokumenten kann durch den Verzicht auf diese reduziert und durch gehaltvollere Informationen zur Leistungserstellung ersetzt werden. Diese Informationen stellen in den Planungsdokumenten (Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan) Berichtselemente dar, auf welche der Grosse Rat mittels Motionen oder Planungserklärungen steuernd einwirken kann. Der Grosse Rat hat somit nach wie vor die Möglichkeit, zur Leistungsseite einer Produktgruppe politisch Signale abzusetzen.

Der Verzicht auf die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie im Geschäftsbericht bedeutet auch nicht, dass die Verwaltung inskünftig nicht mehr mit Leistungszielen gesteuert werden soll. So werden mit den einzelnen Organisationseinheiten auch inskünftig Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Der Verzicht auf eine Soll- / Ist-Steuerung beschränkt sich somit auf die Ebene des Grossen Rats. Mit der angedachten Lösung wird auf der Ebene der Produktgruppen und Produkte nur noch festgehalten, welche Leistungen erbracht wurden.

7.2.4 Rechtlicher Handlungsbedarf

Die vorstehend beschriebene Änderung erfordert Anpassungen folgender Rechtsgrundlagen:

- **FLG:** Art. 3 Abs. 4; Art. 38 Abs. 2; Art. 39 Abs. 2

- **FLV:** Art. 130, Abs. 2; Art. 133, Abs. 1 bis 3

7.3 Vereinfachung des Deckungsbeitragsschemas

7.3.1 Ausgangslage

Mit Hilfe der Deckungsbeitragsrechnung erfolgt eine stufenweise Ermittlung der Deckung der Kosten einer Produktgruppe durch deren Erlöse. Die Daten basieren dabei auf den Werten der Betriebsbuchhaltung. Das heutige Deckungsbeitragsschema lehnt sich an die Privatwirtschaft an. Die Abstufung richtet sich nach der Beeinflussbarkeit. Es beinhaltet folgende vier Stufen:

- **Deckungsbeitrag I:** Der Deckungsbeitrag I umfasst alle Erlöse einer Produktgruppe abzüglich der direkt zuteilbaren Kosten (Personalkosten, Sach- und Dienstleistungskosten).
- **Deckungsbeitrag II:** Der Deckungsbeitrag II schliesst zusätzlich zum Deckungsbeitrag diejenigen Kosten mit ein, welche nicht direkt einer Produktgruppe zugeordnet werden können. Diese indirekten oder Gemeinkosten werden mittels definierten Abrechnungsverfahren auf die einzelnen Produktgruppen verteilt. Es handelt sich dabei wie bei den direkt zuteilbaren Kosten um Personalkosten (z.B. Gehalt der Amtsleitung) oder Sachkosten (z.B. Energie).
- **Deckungsbeitrag III (Globalbudget):** Der Deckungsbeitrag III würde neben dem Deckungsbeitrag II zusätzlich noch den kantonsinternen Pflichtkonsum einschliessen. Die kantonsinterne Leistungsverrechnung wurde jedoch bis heute nicht eingeführt, weshalb bei dieser Kostenposition im Deckungsbeitragsschema jeweils eine Null ausgewiesen wird.
- **Deckungsbeitrag IV:** Im Deckungsbeitrag IV sind gegenüber dem Deckungsbeitrag III zusätzlich die Kosten und Erlöse der Staatsbeiträge sowie die fiskalischen Erlöse und Bussen enthalten.

7.3.2 Problemstellung

Die Finanzkommission hat bei verschiedenen Gelegenheiten den Wunsch geäussert, das Deckungsbeitragsschema zu vereinfachen und «grossratstauglicher» auszugestalten. Die Abstufung nach Beeinflussbarkeit ist eher theoretischer Natur. Demgegenüber fehlen wichtige Informationen wie das Total der Personal-, Abschreibungs- oder Zinskosten.

7.3.3 Lösungsansatz

Mit der Neugestaltung des Deckungsbeitragsschemas wurde auch darüber diskutiert, welche Saldi einer Produktgruppe der Grosse Rat im Rahmen der Budgetierung inskünftig beschliessen soll. Zur Diskussion standen als Beschlussgrösse der neue Saldo I (entspricht der heutigen Beschlussgrösse Saldo III) und der neue Saldo III

(entspricht der Finanzbuchhaltung). Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Konsultation auf Verwaltungsebene kristallisierte sich eine deutliche Präferenz für den Saldo I als Beschlussesgrösse heraus. Die Hauptargumente für den Saldo I sind, dass sich Staatsbeiträge, fiskalische Erlöse und Bussen kaum steuern lassen. Würde der neue Saldo III zur Beschlussesgrösse, müsste sich der Grosse Rat inskünftig vermehrt mit nicht beeinflussbaren Nachkrediten befassen.

Deckungsbeitragsschema mit Beschlussesgrösse Saldo I (Globalbudget)

CHF		Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	Finanzplan		
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
(+)	Erlöse	2'794'352	2'619'946	2'305'239	2'305'239	2'305'239	2'305'239
(-)	Personalkosten	18'559'595	19'552'083	19'432'406	19'606'239	20'183'162	20'400'262
(-)	Sachkosten	2'204'998	2'323'483	2'188'293	2'143'888	2'149'183	2'097'863
(-)	kalk. Zinsen und Abschreibungen	1'771'909	2'062'052	5'252'125	5'220'906	5'207'372	5'180'360
(-)	übrige Kosten	0	0	0	0	0	0
	Saldo I (Globalbudget)	-19'742'150	-21'317'672	-24'567'585	-24'665'794	-25'234'478	-25'373'246
(+)	Erlöse Staatsbeiträge	0	0	0	0	0	0
(-)	Kosten Staatsbeiträge	18'329'641	18'418'600	18'519'500	19'295'400	19'479'700	19'655'800
(+)	Fiskalische Erlöse und Bussen	0	0	0	0	0	0
	Saldo II (Betriebsbuchhaltung)	-38'071'791	-39'736'272	-43'087'085	-43'961'194	-44'714'178	-45'029'046
(+)/(-)	Statistische Abgrenzung	52'721	63'500	63'800	63'700	64'100	64'300
	Saldo III (Finanzbuchhaltung)	-38'019'070	-39'672'772	-43'023'285	-43'897'494	-44'650'078	-44'964'746

Der bisherige Deckungsbeitrag III entspricht neu dem Saldo I und weist das «Globalbudget» der Produktgruppe aus. Die bisherigen direkten und indirekten Kosten werden zu den Kostenpositionen «Personalkosten», «Sachkosten», «kalk. Zinsen und Abschreibungen» sowie «übrige Kosten» zusammengefasst. Der Saldo II schliesst zusätzlich zum Saldo I die Positionen «Erlöse Staatsbeiträge», «Kosten Staatsbeiträge» sowie «Fiskalische Erlöse und Bussen» ein. Der Saldo II entspricht dem bisherigen Deckungsbeitrag IV.

Trotz der Annäherung zwischen Finanz- und Betriebsbuchhaltung, die auf Grund der Einführung von HRM2/IPSAS erfolgen soll, werden auch inskünftig noch Differenzen zwischen diesen Buchhaltungen bestehen bleiben. In der statistischen Abgrenzung sind diese sachlichen, wertmässigen und zeitlichen Abgrenzungen enthalten⁴. Die Ergänzung erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Zahlenwerks. Werden beispielsweise alle Saldi III der Produktgruppen einer Direktion zusammengezählt, so ergibt sich in der Summe der Saldo der Laufenden Rechnung dieser Direktion.

⁴ Anschauungsbeispiele für mögliche Abgrenzungen: sachlich – Die Debitorenverluste (Guthaben des Kantons, die beispielsweise wegen Zahlungsunfähigkeit des Schuldners nicht mehr eingebracht werden können) werden in der FIBU dann verbucht, wenn sie effektiv anfallen. In der BEBU werden die Debitorenverluste mit einem Prozentsatz auf sämtlichen Debitoren (ausstehende Rechnungen) per 31. Dezember ausgewiesen (sogenanntes Delkredere). / wertmässig – ein Geschäftsfahrzeug steht dem Nutzer auch privat zur Verfügung. Bei der Anschaffung wird in der FIBU der ganze Kaufpreis des Fahrzeugs verbucht, während in der BEBU nur ein Teil des Anschaffungspreises verbucht wird (beispielsweise voraussichtliche private Nutzung rund 1/3; in der BEBU werden 2/3 des Anschaffungspreises verbucht). / zeitlich – Teile einer bezahlten Rechnung sind für Leistungen, die im Folgejahr anfallen.

7.3.4 Rechtlicher Handlungsbedarf

Die vorstehend beschriebene Änderung erfordert Anpassungen folgender Rechtsgrundlagen:

- **FLV:** Art. 104 bis 106; Anhang 2

7.4 Ausgestaltung von Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie Geschäftsbericht mit Jahresrechnung

7.4.1 Ausgangslage

Der Geschäftsbericht weist einen Umfang von rund 1'100 Seiten, der Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan einen solchen von rund 600 Seiten auf. Der guten Ordnung halber sei erwähnt, dass die beiden Dokumente sowohl die deutsche als auch die französische Fassung beinhalten (zweispaltig).

Der **Geschäftsbericht** ist in folgende **fünf Bände** gegliedert:

- *Band 1:* Überblick (ca. 130 Seiten)
- *Band 2:* Anhang (ca. 250 Seiten)
- *Band 3:* Produktgruppen (ca. 500 Seiten)
- *Band 4:* Spezialberichte (ca. 140 Seiten)
- *Band 5:* Spezialberichterstattung Justizbehörden (ca. 50 Seiten)

Der **Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan** beinhaltet folgende **drei Teile**:

- *Teil I:* Vortrag und Antrag (ca. 100 Seiten)
- *Teil II:* Planungsergebnis und Berichterstattung über die einzelnen Bereiche (ca. 500 Seiten)
- *Teil III:* Zusatzinformationen (ca. 30 Seiten)

7.4.2 Problemstellung

Einer der Hauptkritikpunkte an NEF ist die grosse Informationsfülle. Der Geschäftsbericht sowie der Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sind dadurch unübersichtlich. Der Blick auf das Wesentliche geht verloren.

7.4.3 Lösungsansatz

Am meisten Platz nehmen sowohl im Geschäftsbericht als auch im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan die Informationen zu den Produktgruppen ein. Mit den vorstehend beschriebenen Massnahmen (Reduktion der Anzahl Produktgruppen, Verzicht auf die Definition und den Ausweis von Leistungs- und Wirkungszielen mit den dazugehörigen Indikatoren) wird der Umfang der beiden Dokumente bereits ganz erheblich verkleinert (schätzungsweise um rund je rund 300 Seiten).

Folgende Massnahmen sollen zu einer weiteren Entschlackung der beiden Dokumente führen:

- **Bereitstellung eines elektronischen Informationssystems:** Sehr viele Informationen zu den Produktgruppen und Produkten sind statisch, d.h. sie erfahren nur selten Veränderung. Dies betrifft insbesondere die Beschreibung, die Rechtsgrundlagen sowie die Leistungsempfänger. Damit diese Informationen nicht jährlich in den dem Grossen Rat vorgelegten Dokumenten aufgeführt werden müssen, soll eine elektronische Informationsplattform zu den Produktgruppen und Produkten geschaffen werden.

Auf diesem elektronischen Informationssystem können zudem ergänzende Informationen zum Geschäftsbericht mit Jahresrechnung aufgeschaltet werden. So bietet sich diese Plattform insbesondere für die Aufschaltung der Berichterstattung der Direktionen und der Staatskanzlei (Band 3) an.

- **Deutsche und französische Fassungen in getrennten Dokumenten:** Um die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit zu erhöhen, sollen in Zukunft im Geschäftsbericht sowie im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan vermehrt grafische Darstellungen Platz greifen. Die heutige Form der beiden Dokumente, in welcher der deutsche und französische Text synchron neben einander aufgeführt wird, setzt den Darstellungsmöglichkeiten sehr enge Grenzen. Es bietet sich deshalb an, dass der Geschäftsbericht sowie der Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan wie alle übrigen Dokumente des Grossen Rats (Berichte, Gesetzesvorlagen, Kreditanträge) in Zukunft auch getrennt nach deutscher und französischer Sprache aufbereitet werden. Dadurch würde zudem noch eine weitere Verschlankung dieser Dokumente erreicht. Die Trennung der beiden Dokumente in eine deutsche und eine französische Sprachfassung würde zwar innerhalb der Finanzdirektion zu einem etwas höheren personellen Aufwand und allenfalls zu höheren Kosten bei Layout und Druck führen. Doch wiegen diese Nachteile die Vorteile nicht auf.

Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan

Im **Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan** sollen folgende Anpassungen vorgenommen werden:

- **Aussagen über die Abstimmung mit den Richtlinien der Regierungspolitik und mit dem kantonalen Richtplan:** Gemäss Art. 61 Abs. 2 Bst. a und b enthält der Aufgaben-/Finanzplan Aussagen über die Abstimmung mit den Richtlinien der Regierungspolitik (Bst. a) sowie Aussagen über die Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan und mit wesentlichen Sachplanungen (Bst. b). Die Aussagekraft und der Informationsgehalt der entsprechenden Kapitel im Vortrag des Regierungsrates sind aufgrund des eher abstrakten, programmatischen Charakters der beiden In-

strumente sehr gering. Auf die entsprechenden Ausführungen soll deshalb in Zukunft verzichtet werden (vgl. hierzu auch Ziffer 7.7).

- **Aufnahme neuer Grafiken:** Mittels neuer grafischer Darstellungen werden die finanziellen Grössenverhältnisse der Direktionen und der Staatskanzlei sowie deren Produktgruppen einfach und verständlich dargestellt.
- **Saldi der Produkte:** Die Saldi der Produkte stellen neu ebenfalls Beschlussesgrössen dar (vgl. Kapitel 7.1.3).
- **Angabe von Leistungsinformationen:** An Stelle der Leistungs- und Wirkungsziele mit den dazugehörigen Indikatoren werden die Produktgruppen mit allgemein verständlichen Leistungsinformationen ergänzt.
- **Entwicklungsschwerpunkte:** Mit der Angabe wichtiger Entwicklungsschwerpunkte und Projekte soll im Rahmen des Voranschlags und Aufgaben-/Finanzplans über die wichtigsten Reformen und Veränderungsprozesse innerhalb der Produktgruppen informiert werden.
- **Angabe der Entwicklung von Personalstellen:** Die Entwicklung der Personalstellen ist eine Information, welche von grossem politischen Interesse ist. Aus diesem Grund soll diese, obwohl es sich hierbei nicht um eine Steuerungsgrösse handelt, inskünftig standardmässig auf Ebene der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Produktgruppen ausgewiesen werden.

Dem Anhang kann ein detaillierter Vorschlag entnommen werden, wie der Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan inskünftig auf der Ebene der Direktionen und der Staatskanzlei sowie der Produktgruppen dargestellt werden soll.

Geschäftsbericht mit Jahresrechnung

In Bezug auf den **Geschäftsbericht** sind zudem insbesondere folgende Änderungen vorgesehen:

- **Stärkere Gewichtung der politischen Berichterstattung:** Die politische Berichterstattung des Regierungsrats steht im Zentrum des Geschäftsberichts und soll deshalb gestärkt werden. Insbesondere ist eine Verknüpfung mit den Legislaturzielen vorgesehen.
- **Berichterstattung der Direktionen sowie Band 3:** Die Berichterstattung der Direktionen soll inskünftig mit der Berichterstattung zu den Produktgruppen zusammengeführt werden. Details zu den Produktgruppen inklusive der Berichterstattung sollen inskünftig auf einer zentralen elektronischen Plattform veröffentlicht werden. Dies erübrigt die Aufnahme in den Geschäftsbericht.
- **Streichung Band 4:** Der vierte Band enthält mehrheitlich Kapitel, die nicht zwingend im Rahmen des Geschäftsberichts behandelt werden müssen. So werden die Inhalte diverser Kapitel bereits anderenorts publiziert, weshalb sich deren Aufnahme in den Geschäftsbericht erübrigt. Andere Inhalte können elektronisch zur Verfügung gestellt oder dem Grossen Rat im Rahmen eines anderen Geschäfts gesondert vorgelegt werden. So soll beispielsweise die Befassung des Grossen Rats mit dem Stand der Bearbeitung und des Vollzuges der Parlamentarischen Vorstösse nicht mehr im Rahmen des Geschäftsberichts sondern gleichzeitig und in gleichem Umfang mit der Behandlung der Fristverlängerungen in der Novembersession erfolgen. Einzig die Legislaturziele sollen auch inskünftig weiter im Geschäftsbericht enthalten sein.

- **HRM2/IPSAS:** Zahlreiche Änderungen ergeben sich aus der Einführung von HRM2/IPSAS. Hiervon betroffen sind der erste und der zweite Band.

Eine detaillierte Zusammenstellung der Änderungsvorschläge zum Geschäftsbericht sowie ein Vorschlag für die künftige Ausgestaltung des Geschäftsberichts mit Jahresrechnung kann dem Anhang entnommen werden.

7.4.4 Rechtlicher Handlungsbedarf

Die vorstehend beschriebenen Änderungen erfordern Anpassungen folgender Rechtsgrundlagen:

- **FLG:** Art. 61 Abs. 2 Bst. a und b sowie Art. 62 Abs. 2 Bst. a und b (streichen)

7.5 Erarbeitung der Hochrechnung

7.5.1 Ausgangslage

Entsprechend Art. 175 FLV erarbeiten die Direktionen und die Staatskanzlei gemäss den Weisungen der Finanzdirektion einmal jährlich eine Hochrechnung. Diese basiert auf einem per 31. Mai erstellten Monatsabschluss. Die Ergebnisse werden von Direktionen und der Staatskanzlei auf 12 Monate «hochgerechnet». Die Erfassung und Auswertung erfolgt im Finanzinformationssystem (FIS).

Die Hochrechnung wird von den Direktionen und der Staatskanzlei jeweils gestützt auf die Zahlen per Ende Mai erstellt. Die Finanzdirektion fasst anschliessend die Ergebnisse in einem Bericht zusammen, der dem Regierungsrat nach den Sommerferien im August vorgelegt wird. Der Regierungsrat beurteilt die Ergebnisse und legt fest, ob allenfalls Gegenmassnahmen einzuleiten sind. Die Hochrechnung wird der Finanzkommission zur Stellungnahme unterbreitet.

Aufgrund der sehr angespannten Haushaltssituation hat der Regierungsrat in den vergangenen Jahren die Finanzdirektion beauftragt, ihm zusätzlich zur «offiziellen» Hochrechnung zwei bis drei Trendmeldungen zum Jahresergebnis vorzulegen. Die Erarbeitung dieser Trendmeldung basierte jeweils auf einer Umfrage bei den Direktionen und der Staatskanzlei.

7.5.2 Problemstellung

Der Hochrechnungsprozess ist im Verhältnis zu den dabei generierten Informationen sehr aufwändig. Der komplexe Prozess führt zudem dazu, dass das Zahlenmaterial der Hochrechnung bereits relativ „alt“ ist, wenn es dem Regierungsrat vorgelegt wird.

7.5.3 Lösungsansatz

Gestützt auf die Erfahrungen der vergangenen Jahre kann festgehalten werden, dass die Genauigkeit der Trendmeldungen derjenigen der Hochrechnung zumindest vergleichbar ist. Es bietet sich deshalb an, inskünftig auf die Erarbeitung der Hochrechnung zu verzichten und an deren Stelle drei Trendmeldungen zu erarbeiten.

7.5.4 Rechtlicher Handlungsbedarf

Die vorstehend beschriebene Änderung erfordert Anpassungen folgender Rechtsgrundlagen:

- **FLV:** Art. 169 Abs. 1, Art. 175 ff und Art. 182

7.6 Bedeutung der Betriebsbuchhaltung

7.6.1 Ausgangslage

Gestützt auf Art. 20 ff FLG führt der Kanton Bern eine Betriebsbuchhaltung. Die Betriebsbuchhaltung ist ein Instrument, das der betriebswirtschaftlichen Führung des Kantons und dessen Verwaltungseinheiten dient. In zahlreichen Verwaltungseinheiten sind die Zahlen der Betriebsbuchhaltung beispielsweise Voraussetzung für die Abrechnung getätigter Dienstleistung mit anderen Institutionen und Organisationseinheiten oder dienen dem Bezug von Bundesgeldern.

7.6.2 Problemstellung

Die Differenzen zwischen der Finanz- und der Betriebsbuchhaltung werden zum Teil nicht verstanden. Diverse Stimmen aus der Verwaltung halten fest, dass das Führen einer Betriebsbuchhaltung für diverse Verwaltungseinheiten unnötig und aufwändig erscheint. So soll geprüft werden, ob auf eine Betriebsbuchhaltung zumindest teilweise verzichtet werden könnte.

7.6.3 Beurteilung

Der Arbeitsaufwand wird durch den Verzicht auf das Führen einer Betriebsbuchhaltung nicht signifikant reduziert, da Zahlen tatsächlich nur einmal verbucht und nicht etwa zwei parallele Buchhaltungen geführt werden. In einigen Bereichen der kantonalen Verwaltung ist das Führen einer Betriebsbuchhaltung aus betrieblichen Gründen (beispielsweise Kostenabrechnung gegenüber dem Bund oder Gemeinden, Berechnungsgrundlage für Festlegung von Tarifen und Verrechnungssätzen) zwingend erforderlich. Die Gliederung des Haushaltes in Produktgruppen und Produkte bedingt zudem das konzernweite Führen einer Betriebsbuchhaltung. Da nicht flächendeckend auf eine Betriebsbuchhaltung verzichtet werden kann und an der Gliederung des

Haushalts festgehalten werden soll, ist die flächendeckende Führung der Betriebsbuchhaltung konzernweit beizubehalten.

7.7 Verknüpfung der Richtlinien der Regierungspolitik mit dem Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan

7.7.1 Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 2a des Organisationsgesetzes hält der Regierungsrat die Zielsetzungen und Strategien seiner Politik jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode in den Richtlinien der Regierungspolitik fest. Diese Richtlinien sind mit dem Aufgaben- und Finanzplan, mit dem kantonalen Richtplan und mit den wesentlichen Sachplanungen abzustimmen. Gemäss Art. 61 Abs. 2 Bst. a sowie Art. 62 Abs. 2 Bst. a FLG enthalten der Voranschlag sowie der Aufgaben-/Finanzplan Aussagen über die Abstimmung mit den Richtlinien der Regierungspolitik.

7.7.2 Problemstellung

Seitens des Grossen Rats wurde wiederholt der Wunsch geäussert, dass die Richtlinien der Regierungspolitik konkreter und deren Umsetzung messbarer werden⁵. Gemäss den Befragungen wird den Richtlinien im politischen Führungsalltag nur eine geringe Bedeutung beigemessen. So vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass die Qualität der Richtlinien eher gut ist. Diese Richtlinien allerdings *„zu wenig realitätsnah, zu wenig konkret und nicht verbindlich [sein], weshalb sie im politischen Alltag auch keine hohe Relevanz hätten. Jedoch seien die Richtlinien aus politischen Gründen nicht besser umsetzbar.“*⁶ Die Schwerpunkte der Richtlinien der Regierungspolitik werden zwar im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan aufgeführt. Auf deren Umsetzung sowie die Zielerreichung wird jedoch nicht systematisch eingegangen, sodass eine Verknüpfung der Richtlinien mit dem Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan fehlt.

7.7.3 Beurteilung

Eine echte Verknüpfung der Richtlinien der Regierungspolitik mit dem Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan wäre nur dann möglich, wenn die aus den Richtlinien abgeleiteten Massnahmen hinreichend konkretisiert und quantifiziert würden. Alsdann wären im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan bei den Kommentierungen zu den ein-

⁵ Beispielsweise Planungserklärung der Steuerungskommission [Finanzkommission] (Küng-Marmet, Saanen) zu den Richtlinien der Regierungspolitik 2007–2010: „In den nächsten Richtlinien der Regierungspolitik sind – ohne zusätzliche personelle Ressourcen – die Massnahmen konkreter zu formulieren und die Ziele messbarer zu machen“.

⁶ Evaluation NEF: Externe Voranalyse, Schlussbericht der econcept vom 10. März 2011, Ziffer 6.2.1, Seite 59.

zelnen Produktgruppen auf die jeweiligen Massnahmen Bezug zu nehmen und der Stand der Umsetzung zu dokumentieren. Bei den aktuellen Richtlinien sind allerdings die Schwerpunkte sowie die hierzu formulierten Massnahmen oft sehr allgemein und wenig verbindlich gehalten. Die Massnahmen decken nahezu das ganze staatliche Aufgaben- und Leistungsangebot ab und verfolgen mitunter keine strategischen Ziele, sondern wiederholen die ordentlichen kantonalen Aufgaben.

Der Regierungsrat bezweifelt, dass die Richtlinien der Regierungspolitik durch eine Konkretisierung und eine aufwändige Verknüpfung mit dem Aufgaben-/Finanzplan im politischen Führungsalltag als Steuerungsinstrument mehr Gewicht erhalten würden. Deshalb soll zurzeit auf eine Verknüpfung der Richtlinien der Regierungspolitik mit dem Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan verzichtet werden.

8. PARALLELE VORHABEN

8.1 NEF in den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft

Die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft unterstehen seit dem 1. Januar 2011 neu auch den Grundsätzen der neuen Verwaltungsführung (NEF). Das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) legt zwar in Artikel 11 die Produktgruppen für die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft fest, der eigentliche NEF-Steuerungsprozess ist indessen nicht näher festgelegt. Es muss erst noch ein Instrumentarium der NEF-Steuerung für die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft aufgebaut werden. Dabei wird zu beachten sein, dass die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft – im Gegensatz zur Zentralverwaltung – nicht wirkungs- und erlösorientiert zu steuern sind (Art. 9 Abs. 2 GSOG).

Das heutige Reglement über die Steuerung von Finanzen und Leistungen der Justiz (JFinR) wurde im April 2010 im Sinne einer provisorischen Lösung erlassen, welche gelten soll, bis das Resultat der NEF-Evaluation gemäss Artikel 90 FLG vorliegt und klar ist, wie es gesamtstaatlich mit NEF weiter geht und welche gesetzlichen Anpassungen erforderlich sein werden.

Abgestimmt auf die gemäss Artikel 90 FLG zu leistenden Arbeiten soll das im Rahmen der Besonderen Rechnung der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Art. 36a Abs. 1 FLG) vorgesehene Reglement über die Art und Weise der Rechnungsführung der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft erarbeitet werden (Art. 36a Abs. 2 FLG).

In die entsprechenden Arbeiten einzubeziehen ist insbesondere auch die Justizkommission des Grossen Rates in ihrer Rolle als Oberaufsichtskommission für das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Generalstaatsanwaltschaft gemäss Art. 23. Abs. 1 Bst. a Grossratsgesetz und als „Finanzkommission für die Justiz“ gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. b Grossratsgesetz.

8.2 Parlamentsrechtsrevision

Die Totalrevision der Grossratsgesetzgebung wurde im Kanton Bern im Jahre 2010 durch zwei Motionen der Oberaufsichtskommission (OAK) angestossen. Mit der Totalrevision sollen die Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe im Parlament klarer abgefasst und dem heutigen «Standard» entsprechend festgelegt werden. Ziel ist eine moderne Gesetzgebung, die einen effizienten Ratsbetrieb sicherstellt und das Parlament gegenüber der Regierung und Verwaltung stärkt.⁷

Die Voranalyse von econcept lieferte der Kommission Parlamentsrechtsrevision wichtige Hinweise zu Fragen der Steuerung der Aufgaben und Finanzen unter NEF sowie dem Kommissionensystem. Die vom Grossen Rat in der Junisession 2013 in zweiter Lesung verabschiedete Gesetzesvorlage (Grossratsgesetz, GRG) sieht in diesem Zusammenhang folgende Neuregelungen vor:

⁷ Schreiben des Büros des Grossen Rates vom 25. November 2010 an die Kommission Parlamentsrechtsrevision.

- **Genehmigung des Aufgaben-/Finanzplans:** Beim Aufgaben-/Finanzplan handelt es sich formell um einen Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat. Das Parlament kann mittels Aufträgen, Motionen und Planungserklärungen auf die Ausgestaltung des nächsten Aufgaben-/Finanzplans einwirken. Neu wird der Aufgaben- und Finanzplan dem Grossen Rat anstatt zur Kenntnisnahme zur Genehmigung unterbreitet. Nicht genehmigte Teile des Aufgaben- und Finanzplans sind dem Grossen Rat innert vier Monaten erneut zur Genehmigung zu unterbreiten.
- **Auftrag wird durch Finanzmotion ersetzt:** Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat zu Gestaltung und Inhalt von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht Aufträge erteilen. Dieses bis heute wenig genutzte Instrument soll durch die Finanzmotion ersetzt werden. Mit dieser wird der Regierungsrat oder die Justizleitung beauftragt, finanzseitig geforderte Massnahmen im Voranschlag oder Aufgaben-/Finanzplan zu ergreifen. Beschliesst der Grosse Rat eine Finanzmotion zum Aufgaben- und Finanzplan, haben Regierungsrat oder Justizleitung mit dem folgenden Aufgaben- und Finanzplan zu berichten, wie sie die Motion umgesetzt haben. Weichen sie davon ab, haben sie dies in diesem Aufgaben- und Finanzplan gründlich zu begründen. Die Finanzmotion muss innert zweier Monate beantwortet werden und wird wie der heutige Auftrag von der Finanzkommission oder, betreffend das Budget der Justiz, von der Justizkommission vorberaten.
- **Neue und gebundene Ausgaben:** Bei der Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben sieht das GRG eine wesentliche Änderung vor, indem eine Ausgabe künftig als neu gelten soll, sobald ein Entscheidungsspielraum besteht. In der geltenden Fassung von Art. 48 FLG wird demgegenüber ein Katalog von Voraussetzungen aufgelistet, unter denen eine Ausgabe als gebunden beurteilt werden kann. Selbst wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, gilt eine Ausgabe als neu, wenn dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht.
- **Einführung von ständigen Sachbereichskommissionen:** Neben den drei bestehenden Aufsichtskommissionen (Finanzkommission, Oberaufsichtskommission und Justizkommission) sollen neu vier ständige Sachbereichskommissionen geschaffen werden: Bildungskommission (BiK), Gesundheits- und Fürsorgekommission (GFK), Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) sowie Sicherheitskommission (SiK).

Das totalrevidierte Grossratsgesetz soll auf den **1. Januar 2014** in Kraft treten.

9. ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS

9.1 Vernehmlassungsverfahren: Durchführung und Eingaben

Das Vernehmlassungsverfahren zum vorliegenden Berichtsentwurf sowie zur Änderung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen dauerte vom 22. Oktober 2012 bis am 21. Januar 2013. Sieben Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten verzichteten explizit auf eine Stellungnahme. 24 Eingaben enthielten inhaltliche Anmerkungen.

In den nachfolgenden Ziffern sind die wichtigsten Eingaben zusammengefasst. Die detaillierte Auswertung der Eingaben zur gesamten Vernehmlassungsvorlage liegt in einem separaten Dokument vor.

9.2 Grundsätzliche Anmerkungen zur Evaluation bzw. Optimierung von NEF

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die im vorliegenden Bericht dargelegten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus der Evaluation grundsätzlich mit der Einschätzung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer decken. Mit Ausnahme der SVP stellt für die Vernehmlassungsteilnehmenden eine grundlegende Abkehr von NEF und eine Rückkehr zum alten System keine Option dar. Die SVP ist der Auffassung, dass aus den Ergebnissen der Evaluation die falschen Konsequenzen gezogen wurden. Nach ihrer Ansicht werden die Mängel weiter verschärft und die Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates weiter verringert. Aus diesem Grund lehnt die SVP die Vorlage ab und fordert eine Rückkehr zum alten System.

In Bezug auf die Optimierung von NEF bestehen unterschiedliche Positionen: Einer Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmenden reichen die Lösungsansätze zu wenig weit. So wünscht sich die Kommission Parlamentsrechtsrevision, dass dem Grossen Rat konkrete Modelle unterbreitet werden, wie der Grosse Rat verbindlicher auf die Leistungsseite von Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan einwirken könnte. Die Justizkommission zieht die Schlussfolgerung, dass NEF umfangreich überarbeitet und die parlamentarischen Instrumente an die Logik des New Public Management adaptiert werden müssen. Demgegenüber unterstützt die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer die Grundstossrichtung des Regierungsrates, NEF in dem Sinne zu optimieren, als dass die Steuerungsinstrumente und -verfahren vereinfacht werden, die Komplexität verringert und die Informationsfülle reduziert wird.

9.3 Reduktion Anzahl Produktgruppen

Die Reduktion der Anzahl Produktgruppen wird im Grundsatz mehrheitlich unterstützt. Sie wird aber gemäss Einschätzung der Finanzkommission und der SP den Einfluss des Grossen Rates weiter schwächen. Die Finanzkommission fordert daher, dass der Grosse Rat neu auch die Saldi der Produkte genehmigen kann. Auch die BDP und die SP möchten, dass die Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments gestärkt werden. So soll der Grosse Rat deshalb neu auch auf die Produkte Einfluss nehmen beziehungsweise deren Saldi genehmigen können. Die SP erachtet diesen Punkt als zentral und würde in Bezug auf die Steuerungsmöglichkeiten eine Rückkehr zum alten Modell

dem Vorschlag des Regierungsrats vorziehen. Die EVP vertritt die Auffassung, dass das Parlament in Zukunft nicht nur die Saldi der zahlenmässig reduzierten Produktgruppen beschliessen können sollte, sondern bei Bedarf auch die einzelnen Produktesaldi.

Die Justizkommission lehnt die Reduktion der Anzahl Produktgruppen grundsätzlich ab, da sich diese die Position des Grossen Rates weiter schwächen würde.

9.4 Verzicht auf Definition von Leistungs- und Wirkungszielen

Die Justizkommission beantragt, von einem Verzicht auf die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen abzusehen, da NEF damit seiner ureigenen Daseinsberechtigung entzogen werde und der Grosse Rat über keine befriedigenden Steuerungsgrössen mehr verfüge. Die EVP bedauert, dass auf die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen vollständig verzichtet werden soll. Sie vertritt die Meinung, dass es allen verantwortlichen Stellen möglich sein sollte, namentlich die angestrebte Wirkung ihrer Produkte in kurzen klaren Worten darzulegen und auch zu sagen, anhand welcher Indikatoren die Zielerreichung sichtbar oder messbar wird.

Eine überwiegende Mehrheit spricht sich aber grundsätzlich für den Verzicht auf die Definition von Leistungs- und Wirkungszielen aus. Die Finanzkommission weist darauf hin, dass sich der Grosse Rat bis anhin auf die Input-Steuerung mittels Festlegung der finanziellen Mittel konzentriert hat und auch in Zukunft konzentrieren wird, da die Output-Steuerung nicht funktioniert. Wichtig ist jedoch gemäss der Finanzkommission, dass die vorgesehenen Informationen, welche an Stelle der Leistungs- und Wirkungsziele treten sollen, von sehr guter Qualität sind. Die Oberaufsichtskommission kann sich mit dem Vorschlag anfreunden, dass künftig auf Leistungs- und Wirkungsziele verzichtet und stattdessen „aussagekräftige und politisch beurteilbare Informationen zur Leistungserbringung in den Produktgruppen“ bereitgestellt werden. Die BDP erachtet die bisherigen Leistungs- und Wirkungsziele als so schlecht, dass auf diese verzichtet werden kann. Sie fordert jedoch sachlich begründete, prägnante, aussagekräftige Kommentare – vor allem für Veränderungen – mit einer entsprechenden Zahlenreihen über mehrere Jahre. Die in der Vorlage genannten Beispiele erfüllen die Anforderungen gemäss der BDP erst teilweise. Auch die SP begrüsst den Vorschlag, im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie im Geschäftsbericht völlig auf Leistungs- und Wirkungsziele zu verzichten. Gemäss der SP braucht es einen aussagekräftigen Kommentar zur finanziellen Entwicklung, der mit Kennzahlen und Zeitreihen zu ergänzen ist. Zudem sollen die Veränderungen über mehrere Jahre nachvollziehbar gemacht werden.

9.5 Vereinfachung des Deckungsbeitragsschemas

Die Vereinfachung des Deckungsbeitragsschemas ist mehrheitlich nicht bestritten. So hat die SP den Eindruck, dass die neue Aufstellung besser lesbar und auch verständlicher ist.

Demgegenüber ist der Verband Berner KMU von den vorgeschlagenen Änderungen der Deckungsbeitragsschemata nicht überzeugt.

9.6 Ausgestaltung von Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan sowie Geschäftsbericht mit Jahresrechnung

Die Stossrichtung der Neugestaltung des Voranschlags und Aufgaben-/Finanzplans sowie des Geschäftsberichts mit Jahresrechnung wird grundsätzlich begrüsst. So würde eine Entschlackung respektive Verschlankung dieser Dokumente den Parlamentsmitgliedern die Arbeit aus Sicht der EVP in verschiedener Hinsicht erleichtern. Namentlich der statische Teil sollte aus ihrer Sicht schon lange ausgelagert werden und im Internet zur Verfügung gestellt werden. Der BDP fehlt ein Vorschlag, wie in Zukunft die Informationsflut verringert werden kann. So brauchen nach ihrer Ansicht die Finanzkommission und der Grosse Rat nicht zwei unterschiedliche Bücher (gelb und grau) mit dem gleichen Inhalt. Soweit die Daten nur auf einer elektronischen Datenbank einsehbar gemacht werden, ist für die BDP noch zu klären, ob die Verhandlungen in Kommissionen und Rat elektronische Apparate für alle bedingen oder ob Ratsmitglieder diese Unterlagen kopiert verlangen können. Falls der Geschäftsbericht sowie der Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan inskünftig in jeweils zwei sprachlich getrennten Fassungen erstellt werden, müssen aus Sicht des Conseil du Jura bernois für die Debatten im Grossen Rat Massnahmen getroffen werden, sofern die jeweiligen Sprachfassungen eine unterschiedliche Seitenaufteilung haben.

9.7 Erarbeitung der Hochrechnung

Die Substituierung der Hochrechnung durch Trendmeldungen wird mehrheitlich begrüsst. So ist die SP mit der Abschaffung der Hochrechnung einverstanden. Wichtig ist jedoch, dass der Regierungsrat während des Jahres insbesondere die Finanzkommission weiterhin regelmässig über den Rechnungsvollzug in Kenntnis setzt. Auch für die EVP ist es wichtig, dass das Parlament während dem Rechnungsjahr mehrmals in geeigneter Form mit zuverlässigen Daten über die finanzielle Entwicklung informiert wird. Wie dieses Instrument dazu benannt wird, ist aus Sicht der EVP jedoch nebensächlich.

Kritisch beurteilt wird der geplante Verzicht auf die Erarbeitung einer Hochrechnung per Ende August von der FDP. Gemäss ihrer Auffassung hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass in einer finanzpolitisch angespannten Situation einer laufenden Kontrolle der Einhaltung des bewilligten Budgets eine sehr hohe Bedeutung zukommt. Im Budgetvollzug erkennbaren Verschlechterungen kann kurzfristig mit entschlossen ergriffenen Massnahmen begegnet werden. Hierfür kann gemäss der FDP gerade eine Hochrechnung per Ende August wichtige Informationen liefern.

9.8 Bedeutung der Betriebsbuchhaltung

Die Beibehaltung der Betriebsbuchhaltung wurde im Vernehmlassungsverfahren nicht bestritten.

9.9 Verknüpfung der Richtlinien der Regierungspolitik mit dem Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan

Der Verzicht auf eine Verknüpfung der Richtlinien der Regierungspolitik mit dem Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan wurde im Vernehmlassungsverfahren nicht bestritten.

10. ANTRAG

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 3. Juli 2013

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*

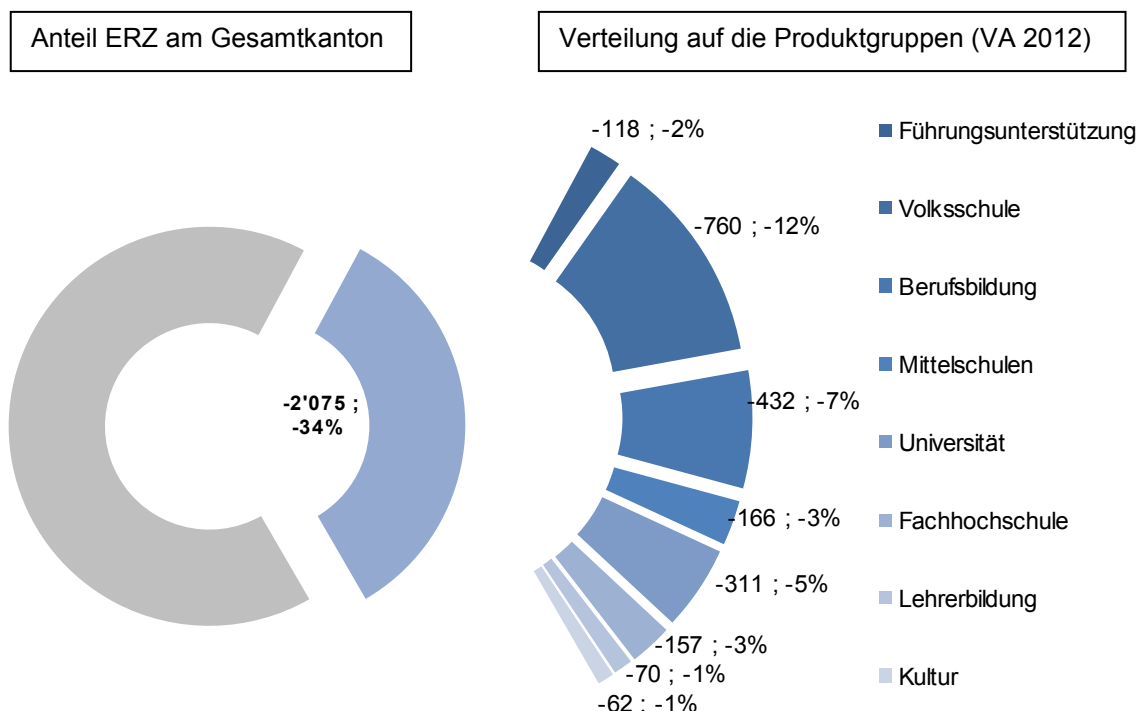
ANHANG I

Vorschlag für die Überarbeitung des Voranschlags und Aufgaben-/Finanzplan

Beispiel: Erziehungsdirektion und Produktgruppe Volksschule und Kindergarten

Die inhaltlichen Kommentierungen stammen aus dem VA 2012 und AFP 2013-2015 und können in ihrer Ausprägung und in ihrem Umfang allenfalls noch Änderungen erfahren.

Erziehungsdirektion



Saldi Produktgruppen (Beschlussesgrösse DBIII – künftig Saldo I)

in Millionen CHF	Rechnung 2010	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012	Finanzplan		
			2012	2013	2014	2015
Führungsunterstützung	-71.2	-115.0	-117.9	-118.7	-120.0	-120.7
Volksschule	-776.4	-766.3	-759.6	-797.1	-821.1	-837.3
Berufsbildung	-419.4	-440.0	-431.6	-429.8	-429.1	-427.2
Mittelschulen	-160.8	-161.0	-165.6	-168.3	-171.5	-174.2
Universität	-291.1	-307.5	-310.9	-326.3	-330.4	-334.6
Fachhochschule	-148.5	-160.9	-156.9	-146.9	-153.8	-163.4
Lehrerbildung	-69.9	-77.1	-70.3	-71.7	-74.7	-75.7
Kultur	-76.1	-63.8	-61.9	-61.7	-68.1	-68.3
Total	-2'013.4	-2'091.6	-2'074.6	-2'120.5	-2'168.6	-2'201.5

Schwerpunkte Entwicklung der Direktion

Die Umsetzung der Bildungs- und Kulturstrategie steht weiterhin im Fokus der Aktivitäten in der Erziehungsdirektion. Nach 2008 steht die zweite Teilrevision des Volksschulgesetzes vor der politischen Diskussion (REVOS 2012). Die Umsetzung der neuen Universitätsgesetzgebung bringt in den nächsten Jahren (2013 und 2014) das neue Beitragssystem für alle drei Hochschulen. Eine hohe Quote an SEK II Abschlüssen bleibt ebenfalls erklärtes Ziel und fordert entsprechende Massnahmen.

Das Kulturförderungsgesetz wird nach abgeschlossener Vernehmlassung im nächsten Jahr im Grossen Rat diskutiert werden können. Das Projekt Bildung und Kultur startet in eine vierjährige Pilotphase.

Zusätzlich machen aber auch der drohende Lehrermangel und der Rückstand der Konkurrenzfähigkeit der Besoldungen gegenüber den Nachbarkantonen Verbesserungen im Berufsauftrag und bei den Besoldungen immer notwendiger. Dem gegenüber stehen die nach wie vor engen finanziellen Rahmenbedingungen, die eine qualitativ gute Weiterentwicklung der Bildungsangebote, die unsere Jugend und unsere Wirtschaft braucht, zunehmend erschweren.

Laufende Rechnung

in Millionen CHF	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	Finanzplan		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aufwand	2'950.3	2'973.5	3'016.2	3'068.9	3'125.3	3'164.7
Veränderung		0.8%	1.4%	1.7%	1.8%	1.3%
Ertrag	917.0	883.0	940.3	949.7	958.0	967.4
Veränderung		-3.7%	6.5%	1.0%	0.9%	1.0%
Saldo	-2'033.3	-2'090.5	-2'075.9	-2'119.2	-2'167.3	-2'197.3
Veränderung		2.8%	-0.7%	2.1%	2.3%	1.4%
Aufwand						
30 Personalaufwand	2'095.2	2'103.3	2'141.4	2'211.1	2'258.8	2'294.7
31 Sachaufwand	240.2	248.5	223.6	220.7	221.8	221.9
32 Passivzinsen	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
33 Abschreibungen	37.8	39.3	40.8	40.9	43.6	46.8
35 Entschädigungen Gemeinwesen	42.8	58.8	55.0	56.1	56.4	56.4
36 Eigene Beiträge	474.8	490.2	505.2	489.8	494.4	494.7
37 Durchlaufende Beiträge	45.6	30.2	46.1	46.2	46.2	46.2
38 Einlagen Spezialfinanzierungen	11.8	-	-	-	-	-
39 Interne Verrechnungen	1.8	2.9	3.8	3.8	3.8	3.8
Ertrag						
42 Vermögenserträge	2.6	2.1	2.4	2.4	2.4	2.5
43 Entgelte	155.0	151.5	158.3	159.7	161.3	159.6
44 Beiträge ohne Zweckbindung	1.7	-	1.5	1.5	1.5	1.5
45 Rückerstattungen Gemeinwesen	353.2	360.2	355.9	371.9	379.5	385.9
46 Beiträge eigene Rechnung	345.3	327.2	358.3	362.5	364.5	369.3
47 Durchlaufende Beiträge	45.6	30.2	46.2	46.2	46.2	46.2
48 Entnahmen Spezialfinanzierungen	12.2	9.2	15.4	3.1	0.2	0.2
49 Interne Verrechnungen	1.4	2.6	2.2	2.3	2.3	2.3

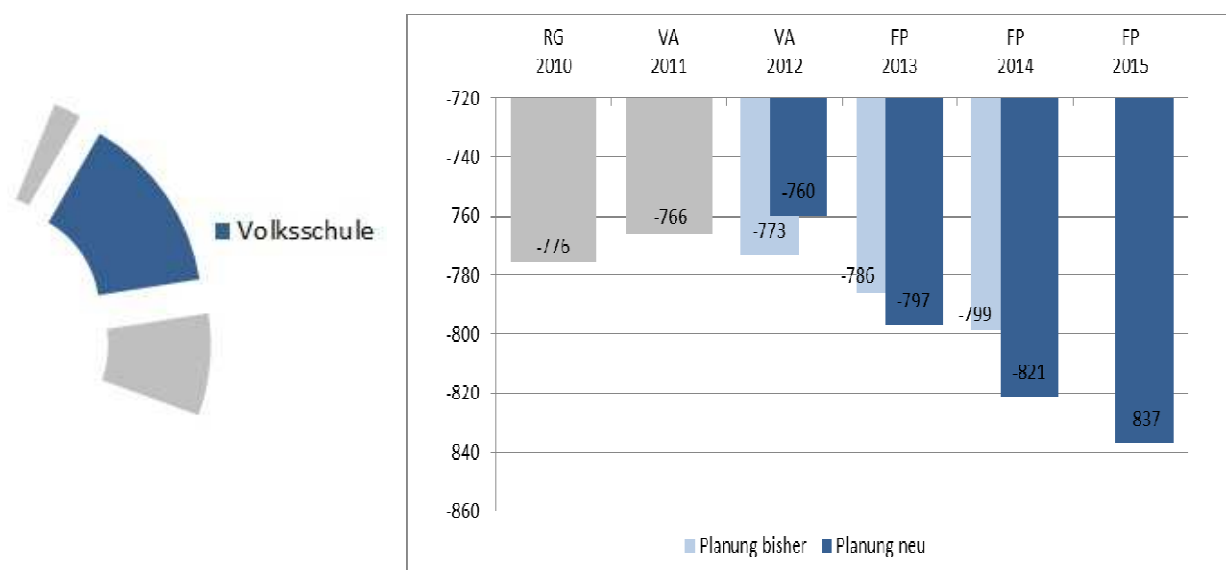
Investitionsrechnung

in Millionen CHF	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	Finanzplan		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgaben	36.6	47.9	34.0	39.8	42.6	42.4
Veränderung		31.0%	-29.1%	17.2%	7.1%	-0.5%
Einnahmen	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Veränderung		-100.0%	-	-	-	-
Saldo	-35.4	-47.9	-34.0	-39.8	-42.6	-42.4
Veränderung		35.3%	-29.1%	17.2%	7.1%	-0.5%
Ausgaben						
50 Sachgüter	32.8	43.0	33.4	38.9	41.7	41.7
52 Darlehen und Beteiligungen	-	-	-	-	-	-
56 Eigene Beiträge	3.8	5.0	0.6	0.9	0.9	0.7
Einnahmen						
60 Abgang von Sachgütern	1.2	-	-	-	-	-
62 Rückzahlungen Darlehen	-	-	-	-	-	-
64 Rückzahlung Beiträge	-	-	-	-	-	-

Entwicklung der Personalstellen (Vollzeitäquivalente)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012

Produktgruppe Volksschule und Kindergarten



Beschreibung

Die Bildung in Kindergarten und Volksschule unterstützt die Entwicklung der Kinder und deren Integration in die Gesellschaft und vermittelt jene Kenntnisse und Fertigkeiten, welche Grundlage sind für die berufliche Ausbildung, für den Besuch weiterführender Schulen und für das lebenslange Lernen.

Der Kanton Bern ist in der Bildung im Kindergarten und in der Volksschule auf zwei Arten tätig: Finanzierung sowie Steuerung und Entwicklung.

Saldo Produkte

CHF Saldo I der Produkte	Rechnung 2010	Voranschlag 2011	Voranschlag 2012	Finanzplan		
				2013	2014	2015
Finanzierung Bildung Regelbereich Kindergarten	-2'053'184	-2'217'038	-2'555'029	-2'565'243	-2'624'386	-2'638'818
Finanzierung Bildung Regelbereich Volksschule	-13'503'631	-14'581'288	-16'804'228	-16'871'403	-17'260'383	-17'355'300
Finanzierung besondere pädagogische Aufwendungen	-3'770'751	-4'071'675	-4'692'409	-4'711'167	-4'819'785	-4'846'290
Steuerung und Entwicklung	-414'585	-447'671	-515'919	-517'982	-529'924	-532'838

Leistungsinformationen (Stand letzter Rechnungsabschluss)

	Wert	künftige Entwicklung
Anzahl Schülerinnen und Schüler (Kindergarten, obligatorische Schule)	99'000	stagnierend
Anzahl Klassen (Regelklassen und besondere Klassen)	5'400	stagnierend
Ø Klassengrösse (Kindergarten, obligatorische Schule)	18.3	stagnierend

Anzahl Vollstellen für obligatorischen und fakultativen Unterricht	7'400	stagnierend
Anzahl Vollstellen besondere für pädagogische Aufwendungen	890	stagnierend

Deckungsbeitragsschema (Muster: Zahlen entsprechen nicht der PG)

CHF	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	Finanzplan		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
(+) Erlöse	2'794'352	2'619'946	2'305'239	2'305'239	2'305'239	2'305'239
(-) Personalkosten	18'559'595	19'552'083	19'432'406	19'606'239	20'183'162	20'400'262
(-) Sachkosten	2'204'998	2'323'483	2'188'293	2'143'888	2'149'183	2'097'863
(-) kalk. Zinsen und Abschreibungen	1'771'909	2'062'052	5'252'125	5'220'906	5'207'372	5'180'360
(-) übrige Kosten	0	0	0	0	0	0
Saldo I (Globalbudget)	-19'742'150	-21'317'672	-24'567'585	-24'665'794	-25'234'478	-25'373'246
(+) Erlöse Staatsbeiträge	0	0	0	0	0	0
(-) Kosten Staatsbeiträge	18'329'641	18'418'600	18'519'500	19'295'400	19'479'700	19'655'800
(+) Fiskalische Erlöse und Bussen	0	0	0	0	0	0
Saldo II (Betriebsbuchhaltung)	-38'071'791	-39'736'272	-43'087'085	-43'961'194	-44'714'178	-45'029'046
(+)(-) Statistische Abgrenzung	52'721	63'500	63'800	63'700	64'100	64'300
Saldo III (Finanzbuchhaltung)	-38'019'070	-39'672'772	-43'023'285	-43'897'494	-44'650'078	-44'964'746

Kommentar

Veränderungen

Im Voranschlagsjahr 2012 reduziert sich der DB III gegenüber dem Voranschlagsjahr 2011 um CHF 5,7 Millionen (−0,7%). Gegenüber der letztjährigen Planung für das Jahr 2012 beträgt die Reduktion CHF 12,4 Millionen. Den eingeplanten Entlastungsmassnahmen stehen dabei vor allem die zu budgetierenden Lohnmassnahmen (Lohnsummenwachstum und Aufhebung Korrekturfaktor Personalkosten) gegenüber, die bei der vorliegenden Kostenstruktur besonders stark durchschlagen. Rund 98,0 Prozent der Produktgruppenkosten bestehen aus den Nettoaufwendungen der direkten Personalkosten (Gehälter der Lehrkräfte), welche im Rahmen der Lastenverteilung zu 30,0 Prozent von den Gemeinden mitfinanziert werden. Die restlichen Kosten von 2,0 Prozent stehen hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Produkt «Steuerung und Entwicklung» des Kindergartens und der Volksschule, unter Berücksichtigung von interkantonalen Entwicklungen. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich an diesem Verhältnis nichts verändert.

In den Planwerten 2013-15 sind bei den Besoldungen nebst den Kosten für die Erreichung der Entwicklungsschwerpunkte, auch Klassenreduktionen infolge des Schülerrückgangs berücksichtigt. Eine Planungserklärung des Grossen Rates betreffend Abschaffung der Projekte BIVOS und IQES online ist nicht umgesetzt, da die beiden Instrumente nach Meinung der Erziehungsdirektion echte Unterstützungsmassnahmen für die Schulen sind.

Entwicklungsschwerpunkte

Folgende Entwicklungsschwerpunkte sind im Voranschlag und im Aufgaben- und Finanzplan berücksichtigt: Vorverlegung des Fremdsprachenunterrichts, Optimierung der Sekundarstufe I, Einführung des zweijährigen obligatorischen Kindergartens, Entlastungsmassnahmen für Lehrpersonen im Kindergarten, Einführung des Plan d'études romand (PER) und Sportförderung. Weitere Entwicklungsschwerpunkte, wie etwa die Einführung der freiwilligen Basisstufe, der Lehrplan 21, personalpolitische Massnahmen, der Stärkung der Schulleitungen sowie der Gesundheitsförderung/Schulsozialarbeit werden 2012 weiter konkretisiert und im Aufgaben- und Finanzplan 2013 bis 2016 wieder vorgelegt.

Chancen und Risiken

Mit dem Beitritt zum HarmoS-Konkordat (inkl. zweijähriger obligatorischer Kindergarten und Teilnahme an den interkantonalen Lehrplänen) sowie der Vorverlegung des Fremdsprachenunterrichts ab 2011 verfügt der Kanton Bern im Vergleich mit anderen Kantonen über ein gutes Volksschulangebot. Mit der neuen Finanzierung der Volksschule besteht überdies die Chance, dass in den Gemeinden Veränderungen in der Schulorganisation ausgelöst werden, welche die Kosten für Gemeinden und Kanton senken.

Entwicklung der Personalstellen

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012

ANHANG II

Vorschlag für die Überarbeitung des Geschäftsberichts

Band 1: Geschäftsbericht mit Jahresrechnung				
Kapitel	Überarbeitung im Rahmen des Projekts:		Vorschlag FV zur Überarbeitung im Rahmen der Evaluation NEF	Bemerkungen
	HRM2/IPSAS	Evaluation NEF		
1. Kerninformationen und Eckwerte	X			
2. Politische Berichterstattung	X			Unter Berücksichtigung allfällig relevanter Ergebnisse aus dem Projekt Evaluation NEF
3. Berichterstattung der Behörden, der Staatskanzlei, der Direktionen, der Finanzkontrolle, der Kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle und der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft	X (jeweilige Verwaltungen)	X (jeweilige Schwerpunkte der Tätigkeit, Problempunkte und Risiken sowie das Personal)	Jeweiliger „Verwaltungsbericht“ wird per Ende Mai des Folgejahres auf der DIR-Homepage veröffentlicht	Bedingt Revision von Art. 63 FLG (Eingabe durch das Projekt HRM2/IPSAS ist bereits erfolgt; Beilage)
4. Kosten- / Leistungsrechnung nach Aufgabengebiet	X			
5. Vollständigkeitserklärung und Antrag des Regierungsrates	X			

Band 2: Ergänzende Angaben zur Jahresrechnung				
Kapitel	Überarbeitung im Rahmen des Projekts:		Vorschlag FV zur Überarbeitung im Rahmen der Evaluation NEF	Bemerkungen
	HRM2/IPSAS	Evaluation NEF		
1. Detailangaben zur Bilanz	X			
2. Detailangaben zur Verwaltungsrechnung	X			
3. Detailangaben zur Mittelflussrechnung	X			
4. Beteiligungen / Legate / unselbständige Stiftungen und Ausweis ausgewählter Institutionen	X			
5. Kreditwesen		X		Allenfalls Revision FLG
6. Ausgabenbefugnisse		X		Allenfalls Revision FLG
7. Kennzahlen	X			

Band 3: Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen)				
Kapitel	Überarbeitung im Rahmen des Projekts:		Vorschlag FV zur Überarbeitung im Rahmen der Eva- luation NEF	Bemerkungen
	HRM2/ IPSAS	Evaluation NEF		
Gesamtes Band 3		X	• Neues Produktgruppenblatt • Evtl. Zusammenlegung von Produktgruppen • Nur noch elektronisch auf Plattform	Unter Berücksichtigung des neuen DB-Schemas und der übrigen Festlegungen des GPA (bspw. Verzicht auf Leistungs- und Wirkungsziele etc. bzw. Ergänzung von Kennzahlen etc.)

Band 4: Spezialberichte				
Kapitel	Überarbeitung im Rahmen des Projekts:		Vorschlag FV zur Überarbeitung im Rahmen der Eva- luation NEF	Bemerkungen
	HRM2/ IPSAS	Evaluation NEF		
Legislaturziele			In Kapitel 2, Band 1, integrieren	
1. Parlamentarische Vorstösse		X	Befassung des GR im Rahmen der Fristverlängerungen (Novembersession)	• Gemäss GO Art. 68 erstattet der RR jährlich Bericht und der GR entscheidet über die Abschreibung • Bedingt Revision FLG Art. 63 (Eingabe durch Projekt HRM2/IPSAS bereits erfolgt, vgl. Beilage)
2. Evaluationen		X	Ersatzlos streichen	Bedingt Revision FLG Art. 63 (Eingabe durch Projekt HRM2/IPSAS bereits erfolgt, vgl. Beilage)
3. Planungserklärungen		X	Nur noch elektronisch auf Plattform	Keine gesetzlichen Grundlagen, aber RRB 0300/2005
4. Rechtsetzungsprojekte		X	Ersatzlos streichen	Bedingt Revision FLG Art. 63 (Eingabe durch Projekt HRM2/IPSAS bereits erfolgt, vgl. Beilage)
5. Volksinitiativen		X	Ersatzlos streichen	Keine gesetzliche Grundlage

6. Informatikprojekte		X	Ersatzlos streichen	Bedingt Revision FLG Art. 63 (Eingabe durch Projekt HRM2/IPSAS bereits erfolgt, vgl. Beilage)
7. Verzeichnisse der Berichte und Gutachten		X	Ersatzlos streichen	Bedingt Revision FLG Art. 63 (Eingabe durch Projekt HRM2/IPSAS bereits erfolgt, vgl. Beilage)
8. Mitgliedschaften von Regierungsmitgliedern in Verwaltungsorganen		X	Nur noch elektronisch auf Plattform	Gemäss OrG Art. 17 informiert RR im Rahmen des Geschäftsberichts ↳ bedingt Anpassung
9. Stand der Einführung von NEF		X	Ersatzlos streichen	Bedingt Revision FLG Art. 90 und FLV Art. 196
10. Ergebnisse der eidg. und kantonalen Volksabstimmungen und Wahlen		X	streichen (nur noch STA)	• Werden bereits heute zusätzlich zu der Publikation im GB auf dem Internet der STA publiziert • Informationspflicht RR gemäss VPR Art. 45
11. Ordentliche Einbürgerungen		X	streichen (nur noch POM)	• werden bereits heute zusätzlich zu der Publikation im GB auf dem Internet der POM publiziert • Auftrag 124/2006 der JUKO vom 30. Mai 2006 inkl. RRB 1825 vom 18. Oktober 2006 und GRB vom 23. November 2006
12. Statistiken und Tabellen		X	streichen (nur noch Statistikportal des Kantons Bern)	• sind bereits heute im Internet über das Statistikportal des Kantons Bern abrufbar • keine gesetzlichen Grundlagen

Vorschlag für Ausgestaltung des Geschäftsberichts mit Jahresrechnung

Band 1

Evaluation NEF bzw. HRM2/IPSAS	
1	Kerninformationen und Eckwerte
Wird im Rahmen des Projekts HRM2/IPSAS definiert.	
2	Politische Berichterstattung
2.1	Schwerpunkte der Regierungstätigkeit
2.1.1	Regierungsrat
2.1.2	Grundlagen der Staatsordnung
2.1.3	Öffentliche Ordnung und Sicherheit
2.1.4	Bildung und Kultur
2.1.5	Gesundheit, Sozial- und Familienpolitik
2.1.6	Raumordnung, Umwelt, Infrastruktur, Energie
2.1.7	Volkswirtschaft
2.1.8	Finanzen
2.1.9	Beziehungen des Kantons nach aussen
2.1.10	Umsetzung der Strategie und Ziele der Richtlinien der Regierungspolitik
2.1.11	Parlamentarische Vorstösse
2.1.12	Gesetzliche Grundlagen
2.1.13	Corporate Governance
2.2	Personalpolitik
2.2.1	Allgemeine Standortbestimmung
2.2.2	Rechtliches
2.2.3	Anstellungsbedingungen
2.2.4	Gehaltspolitik
2.2.5	Aus- und Weiterbildung
2.2.6	Gleichstellung
2.2.7	Kennzahlen
2.2.8	Sozialpartnerschaft
2.3	Beurteilung und Entwicklung der finanzpolitischen Situation und Ableitung der finanzpolitischen Chancen und Risiken
3	Berichterstattung der Behörden, der Staatskanzlei, der Direktionen, der Finanzkontrolle, der Kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle und der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft
Der Zahlenteil wird im Rahmen des Projekts HRM2/IPSAS definiert. Der Textteil (Berichterstattung über die Verwaltungstätigkeit) wird in Band 3 verschoben.	
4	Kosten-/Leistungsrechnung nach Aufgabengebieten

5	Vollständigkeitserklärung und Antrag des Regierungsrates
5.1	Vollständigkeitserklärung
5.2	Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat
	Geschäftsbericht Bericht der Finanzkontrolle
	Informationsportfolio
	Kontaktadressen

Band 2

	Evaluation NEF bzw. HRM2/IPSAS
1	Detailangaben zur Bilanz
	Wird im Rahmen des Projekts HRM2/IPSAS definiert.
2	Detailangaben zur Verwaltungsrechnung
	Wird im Rahmen des Projekts HRM2/IPSAS definiert.
3	Detailangaben zur Mittelflussrechnung
	Wird im Rahmen des Projekts HRM2/IPSAS definiert.
4	Beteiligungen / Legate / unselbständige Stiftungen und Ausweis ausgewählter Institutionen
	Wird im Rahmen des Projekts HRM2/IPSAS definiert.
5	Kreditwesen
5.1	Nachkredite und Kreditüberschreitungen
5.2	Kreditübertragungen
5.2.1	Kreditübertragungen Berichtsjahr
5.2.2	Kreditübertragungen Folgejahr
5.3	Objektkredite
5.3.1	Abgerechnete einjährige Objektkredite (Zuständigkeit Regierungsrat oder Grosser Rat)
5.3.2	Abgerechnete mehrjährige Objektkredite
5.3.3	Bestand laufender Objektkredite
5.4	Rahmenkredite
5.4.1	Abgerechnete Rahmenkredite
5.4.2	Bestand laufender Rahmenkredite
6	Ausgabenbefugnisse

7	Kennzahlen
Wird im Rahmen des Projekts HRM2/IPSAS definiert.	

Band 3 (elektronisch)

Evaluation NEF (elektronisch auf Plattform, kein Druck)	
1	Behörden
1.1	Verwaltungsrechnung
1.2	Saldi Produktgruppen
1.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
1.4	Entwicklung der Personalstellen
1.5	Besondere Rechnungen
2	Staatskanzlei
2.1	Verwaltungsrechnung
2.2	Saldi Produktgruppen
2.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
2.4	Entwicklung der Personalstellen
2.5	Produktgruppen
3	Volkswirtschaftsdirektion
3.1	Verwaltungsrechnung
3.2	Saldi Produktgruppen
3.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
3.4	Entwicklung der Personalstellen
3.5	Produktgruppen
3.6	Spezialfinanzierungen
4	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
4.1	Verwaltungsrechnung
4.2	Saldi Produktgruppen
4.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
4.4	Entwicklung der Personalstellen
4.5	Produktgruppen
4.6	Spezialfinanzierungen
5	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
5.1	Verwaltungsrechnung
5.2	Saldi Produktgruppen
5.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
5.4	Entwicklung der Personalstellen
5.5	Produktgruppen
5.6	Besondere Rechnungen
6	Polizei- und Militärdirektion
6.1	Verwaltungsrechnung
6.2	Saldi Produktgruppen
6.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
6.4	Entwicklung der Personalstellen
6.5	Produktgruppen
7	Finanzdirektion
7.1	Verwaltungsrechnung
7.2	Saldi Produktgruppen
7.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
7.4	Entwicklung der Personalstellen
7.5	Produktgruppen

7.6	Spezialfinanzierungen
8	Erziehungsdirektion
8.1	Verwaltungsrechnung
8.2	Saldi Produktgruppen
8.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
8.4	Entwicklung der Personalstellen
8.5	Produktgruppen
8.6	Spezialfinanzierungen
9	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
9.1	Verwaltungsrechnung
9.2	Saldi Produktgruppen
9.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
9.4	Entwicklung der Personalstellen
9.5	Produktgruppen
9.6	Spezialfinanzierungen
10	Finanzkontrolle
10.1	Verwaltungsrechnung
10.2	Saldi Produktgruppen
10.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
10.4	Entwicklung der Personalstellen
10.5	Produktgruppen
11	Kantonale Aufsichtsstelle für Datenschutz
11.1	Verwaltungsrechnung
11.2	Saldi Produktgruppen
11.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
11.4	Entwicklung der Personalstellen
11.5	Produktgruppen
12	Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft
12.1	Verwaltungsrechnung
12.2	Saldi Produktgruppen
12.3	Schwerpunkte Entwicklung der Direktion
12.4	Entwicklung der Personalstellen
12.5	Produktgruppen