



Bern: "NEF SOLL": Entwurf für ein Gesetz über Finanzen und Leistungen

Daniel Kettiger, Mitglied der Projektleitung NEF 2000

Der Kanton Bern steht ebenfalls vor einer breiten Einführung eines wirkungsorientierten Steuerungsmodells und ist dabei, die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, dass es nicht ausreicht, die bestehenden Gesetze anzupassen. Es ist deshalb ein neues Gesetz über Finanzen und Leistungen vorgesehen.

1. Gesetzliche Grundlage für die Einführung von NEF 2000

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat im September 2000 der breiten Einführung eines NPM-Steuerungsmodells in der bernischen Kantonsverwaltung zugestimmt und den Kredit für die Umsetzungsarbeiten bewilligt (vgl. "Parlament, Parlement, Parlamento" 3/00, S. 30 f.). Die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells NEF SOLL im Kanton Bern erfordert neue bzw. geänderte gesetzliche Grundlagen, namentlich im Finanzhaushalts-, Parlaments- und Organisationsrecht. Die rechtlichen Grundlagen zur Einführung von NEF 2000 sollen mit dem Gesetz über Finanzen und Leistungen (FLG) geschaffen werden. Der Gesetzesentwurf befindet sich seit Mitte Januar 2001 in einem öffentlichen Vernehmlassungsverfahren (Bericht und Gesetzesentwurf können im PDF-Format abgerufen werden unter <http://www.fin.be.ch/nef-d.html>). Der Gesetzesentwurf soll im Herbst 2001 vom Regierungsrat an den Grossen Rat überwiesen werden.

2. Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes...

Ursprünglich waren der Regierungsrat und die Projektleitung NEF 2000 davon ausgegangen, dass die für die breite Einführung von NEF 2000 notwendigen rechtlichen Grundlagen durch Ergänzung und Änderung des heutigen Finanzhaushaltsgesetzes, des Grossratsgesetzes und des Organisationsgesetzes erfolgen können. Bei den Rechtsetzungsarbeiten zeigte es sich allerdings rasch, dass das heutige Finanzhaushaltsgesetz weder die Leitidee noch die Struktur des neuen Steuerungsmodells abzubilden vermag. Die Grundlage für NEF 2000 soll deshalb in der Form einer formellen Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes bereitgestellt werden.

Grundidee des neuen Gesetzes ist es, den Aufbau des neuen Haushalts- und Rechnungswesens sowie der Leistungsrechnung möglichst transparent und verständlich darzustellen. Das Gesetz weicht deshalb hinsichtlich Aufbau und Inhalt erheblich vom Muster-Finanzhaushaltsgesetz der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) ab (zur Gliederung vgl. Kasten). Im Bereich der Finanzbuchhaltung, die auch in einem NPM-Steuerungsmodell notwendig ist, beruht der Entwurf auf den gefestigten Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM). Im Bereich des betrieblichen Rechnungswesens (Betriebsbuchhaltung) fehlen demgegenüber im öffentlichen Sektor in der Schweiz Grundlagen. Das Gesetz hält sich deshalb so eng wie möglich an die in der Privatwirtschaft anerkannten Regelungen der Betriebsrechnung (Kostenrechnung). Die Regelungen

zur Leistungsrechnung (Produkte, Leistungserfassung, Leistungsverrechnung) stützen sich auf die konzeptionellen Arbeiten zum bernischen Steuerungsmodell NEF SOLL. Weitgehend unverändert aus dem heutigen Finanzhaushaltsgesetz übernommen werden die Regelungen zum Ausgaben- und Kreditwesen, zur Vermögensverwaltung und zu den Gebühren. Die Gesetzesrevision soll allerdings zum Anlass genommen werden, den Kanton Bern hinsichtlich der Definition der gebundenen Ausgaben wieder weg von einer eigenständigen Regelung hin zur bundesgerichtlichen Praxis und der in den übrigen Kantonen gebräuchlichen Regelung zu führen. Ebenfalls im Gesetz über Finanzen und Leistungen umschrieben werden die wesentlichen Steuerungsinstrumente (Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Geschäftsbericht).

Gliederung des Gesetzes über Finanzen und Leistungen (Vernehmlassungsentwurf)

1. **Grundsätzliche Bestimmungen** (Geltungsbereich, Grundsätze der Führung, der Haushalts- und Rechnungsführung und der Leistungserstellung)
2. **Haushaltsführung**
 - 2.1 Finanz- und Rechnungswesen
 - 2.1.1 Allgemeine Bestimmungen (inhaltliche und organisatorische Grundsätze)
 - 2.1.2 Finanzbuchhaltung (Verwaltungsrechnung, Bilanz, Spezialfinanzierungen, etc.)
 - 2.1.3 Betriebsbuchhaltung (KLER, betriebliche Bilanz, etc.)
 - 2.1.4 Hilfsrechnungen (Anlagenbuchhaltung, Zeiterfassung und -zurechnung)
 - 2.1.5 Ertrag, Inkasso und Einnahmenverzicht
 - 2.1.6 Vermögen und Vermögensverwaltung
 - 2.1.7 Besondere Rechnungsführung
 - 2.2 Leistungsrechnung (Produktgruppe, Produkt, Leistungserfassung, Leistungsverrechnung)
3. **Ausgabenbewilligungen**
 - 3.1 Grundsätze
 - 3.2 Arten von Ausgaben
 - 3.3 Formen von Ausgabenbewilligungen (Kreditarten)
4. **Steuerungsinstrumente** (Umschreibung der Steuerungsinstrumente: Aufgaben- und Finanzplan, Voranschlag, Geschäftsbericht)
5. **Gebühren** (ohne Zuständigkeiten)
6. **Zuständigkeiten** (inkl. Delegations- und Subdelegationsnormen)
7. **Übergangsbestimmungen**
8. **Schlussbestimmungen**
 - Änderung von Erlassen*
 - Grossratsgesetz (u.a. Auftrag, Wirkungsorientierung der Gesetzgebung)
 - Organisationsgesetz (u.a. Richtlinien der Regierungspolitik, Versuchsverordnungen)
 - andere Gesetze
 - Aufhebung von Erlassen*
 - Stellenplafonierungsgesetz
 - Heutiges FHG



3. ...Änderungen im Parlamentsrecht...

Das Grossratsgesetz muss teilweise ebenfalls geändert und ergänzt werden. Als wesentliches neues Interventionsinstrument des Parlaments soll der Auftrag im Gesetz verankert werden. Mit diesem Instrument, welches zusätzlich zu Motion und Postulat besteht, soll der Grosse Rat dem Regierungsrat in der Form eines formellen Parlamentsbeschlusses Aufträge und Richtlinien erteilen können. Die Anforderungen an den Vortrag (Bericht) des Regierungsrates bei Gesetzes- und Kreditvorlagen sollen verschärft werden. Zudem soll der Gedanke der prospektiven Gesetzesevaluation im Grossratsgesetz verankert werden. Weiter soll der Grosse Rat verpflichtet werden, künftig grundsätzlich bei allen Gesetzen im Gesetz selbst - d.h. mit einer sogenannten Evaluationsklausel - zu regeln, wann und wie eine nachträgliche Evaluation erfolgen soll. In begründeten Fällen kann das Parlament allerdings auf eine nachträgliche Gesetzesevaluation verzichten.

4. ...und experimentelle Gesetzgebung

Der Kanton Bern verfügt bereits heute im Organisationsgesetz über eine Bestimmung, die den Regierungsrat in einem beschränkten Rahmen ermächtigt, Versuchsverordnungen zu erlassen. Diese Bestimmung hat sich als nicht sehr praxistauglich erwiesen. Deshalb soll eine neue, stärkere Grundlage für Versuchsverordnungen geschaffen werden, die dem neusten Stand von Lehre und Rechtsprechung entspricht.

Aktuelle weiterführende Literatur zum Thema "NPM und Parlamente"

Bolz, Urs und Lienhard, Andreas: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen. In: Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht Nr. 1 2001, S. 1ff.

Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle von New Public Management und Gesetzgebung. Haupt. Bern/Stuttgart/Wien 2000.

Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen. Haupt. Bern/Stuttgart/Wien 2000.