

**ERKOS - Erfolgskontrollen von Staats-  
beiträgen im Kanton Bern**

## **Abschlussbericht**

**Amt für Informatik und Organisation des  
Kantons Bern**

**Kompetenzzentrum ERKOS**

**30. Dezember 2005**

## Impressum

### Empfohlene Zitierweise

Autor: Kompetenzzentrum ERKOS  
Titel: ERKOS Abschlussbericht  
Untertitel:  
Auftraggeber: Amt für Informatik und Organisation des Kantons Bern (KAIO)  
(bis April 2005 Organisationsamt des Kantons Bern)  
Reihe:  
Ort: Bern  
Jahr: 2005  
Bezug: Amt für Informatik und Organisation des Kantons Bern  
Alpenegg 22.  
3012 Bern  
<http://www.fin.be.ch/site/kaio-amt-informatik-organisation.htm>

### KPZ ERKOS

Dr. Tobias Ledergerber

### Projektteam Ecoplan

Stefan Suter

René Neuenschwander

Stephan Osterwald

Erstellt im Auftrag des KPZ ERKOS.

Ecoplan

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	Kurzfassung.....	2
	Inhaltsverzeichnis .....	14
	Abkürzungsverzeichnis.....	16
1	Einleitung.....	17
2	Erfolgskontrollen von Staatsbeiträgen im Kanton Bern: Ein Kurzporträt .....	19
3	ERKOS im Zeitverlauf .....	27
4	ERKOS-Ergebnisse im Überblick .....	52
5	Lessons Learned.....	72
6	Fazit .....	85
7	Anhang A: Weiterführende Unterlagen zu ERKOS.....	92
8	Anhang B: Gesetzliche Verankerung von ERKOS.....	93
	Literaturverzeichnis .....	96

## Kurzfassung

### Einleitung

Mit dem Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG) und der Staatsbeitragsverordnung vom 23. März 1994 (StBV) beschloss der Kanton Bern Mitte der 90er Jahre, jeden seiner über 200 Staatsbeiträge mindestens ein Mal innerhalb von zehn Jahren einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Eine **Erfolgskontrolle** entspricht grundsätzlich einer Evaluation. Evaluation bedeutet die Beurteilung eines Gegenstandes. Systematische Evaluationen

- enthalten nachvollziehbare Überlegungen
- streben die systematische Ermittlung von Wirkungszusammenhängen an
- dienen dem Zweck, möglichst objektive Aussagen zu gewinnen

(W. Bussmann, 1995)

Im Rahmen von ERKOS wird zwischen Grob- und Detailuntersuchung unterschieden. Die Detailuntersuchungen entsprechen Evaluationen im obigen Sinne, an Grobuntersuchungen werden geringere Anforderungen gestellt (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Umgesetzt wurde das Vorhaben ab 1998 mit dem Programm ERKOS (ERKOS = Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern). Anlässlich seiner strategischen Aufgabenüberprüfung (SAR) entschied der Regierungsrat des Kantons Bern im August 2002 per Ende 2004 auf die Durchführung von ERKOS-Erfolgskontrollen zu verzichten. Ein wichtiger Grund war, dass im Kanton Bern ab Anfang 2005 die Neue Verwaltungsführung NEF eingeführt wurde. Dem Evaluationsgedanken sollte künftig in Wirkungsüberprüfungen und im Wirkungscontrolling im Rahmen von NEF Rechnung getragen werden. Ein anderer Grund war aber auch, dass das Programm ERKOS während seiner Laufzeit nicht von Kritik verschont geblieben war (v.a. zu viel Aufwand für die involvierten Stellen, zu wenig neue Erkenntnisse, zu wenig Objektivität in den Untersuchungen).

Dieser ERKOS-Schlussbericht dokumentiert die Entstehung und die Auswirkungen von ERKOS sowie die Erfahrungen, welche mit diesem für die Schweiz neuen politischen Produkt gemacht worden sind. Der Bericht gibt die Meinung des Kompetenzzentrums ERKOS wieder, welches für die Umsetzung von ERKOS im Kanton Bern zuständig war.

### ERKOS in seinem Kontext

Im Haupttext wird die Entwicklung von ERKOS im Zeitablauf dargestellt (Kapitel 3). Dabei wird auf die wichtigsten Meilensteine von der Projektentstehung und Konzeptphase (1988-1995), über die Einführung und Praxis (1996-2003) bis zum Abschluss per Ende 2004 eingegangen. In jeder Phase wird auf drei Punkte eingegangen:

- Entwicklung und Aktivitäten in Zusammenhang mit ERKOS auf Verwaltungsebene

- Entwicklungen und Entscheide auf der politischen Ebene (Stufe Regierungsrat, Grosser Rat etc.)
- Entwicklungen und Ereignisse im weiteren Umfeld von ERKOS mit Rückwirkungen auf bzw. Verbindungen mit ERKOS

Für diesen Teil wird an dieser Stelle auf den Haupttext verwiesen.

Mit der Realisierung von ERKOS hat der Kanton Bern im Bereich der Umsetzung des Evaluationsgedankens in **kantonalen Verwaltungen** Pionierarbeit geleistet. Dies hat eine Umfrage bei 18 Kantonen im Oktober 2004 ergeben. Ziel der Umfrage war es, einen Überblick über den Stand und die Entwicklungen im Bereich Erfolgskontrollen/Überprüfung von Staatsbeiträgen zu erhalten. Tabelle 1 fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 1: Systeme von Erfolgskontrollen im Staatsbeitragsbereich in den Kantonen**

Grundtypen von Systemen	Kantone
<b>Typ 1:</b> Erfolgskontrollen werden von einer verwaltungsexternen, unabhängigen Instanz durchgeführt.	GE
<b>Typ 2:</b> Staatsbeiträge müssen per Gesetz periodisch mit einer Erfolgskontrolle analysiert werden. Durchführung erfolgt im Rahmen eines vorgegebenen, institutionalisierten Systems. Typ 2 kommt ERKOS am nächsten.	BE, FR, GR, LU
<b>Typ 3:</b> Staatsbeiträge müssen per Gesetz periodisch mit einer Erfolgskontrolle analysiert werden. Die Durchführung erfolgt aber <b>nicht</b> im Rahmen eines vorgegebenen institutionalisierten Systems im Sinne von ERKOS.	AG, AI, AR, BL, BS, SZ, ZG
<b>Typ 4:</b> Staatsbeiträge werden punktuell überprüft (Kein System).	GL, NW, SH, TG, UR, ZH

Die Tabelle zeigt, dass zwar eine Mehrheit der Kantone periodische Überprüfungen der Staatsbeiträge durchführt. Jedoch gibt es nur wenige, welche ein umfassendes System wie ERKOS aufweisen. Viele Kantone überprüfen ihre Staatsbeiträge entweder punktuell oder in regelmäßigen Abständen. Dies allerdings in den meisten Fällen nicht mittels eines standardisierten Konzepts.

Auf **Bundesebene** hat die Interdepartementale Kontaktgruppe Wirkungsüberprüfungen (DIEKOWI) Vorschläge entwickelt, wie der BV-Artikel 170 bei Bundesrat und Bundesverwaltung umgesetzt werden könnte. Der entsprechende Bericht ist am 3. November 2004 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen worden. Die Vorschläge entsprechen in vielen Punkten dem in ERKOS gewählten Ansatz, in einigen kommen andere/zusätzliche Aspekte hinzu.

## ERKOS im Überblick

Die Entwicklung und Implementierung von ERKOS sowie die Ausarbeitung der Hilfsmittel erfolgt in den frühen 90er Jahren durch das Kompetenzzentrum ERKOS (KPZ ERKOS) im Organisationsamt<sup>1</sup> der Finanzdirektion des Kantons Bern.

Für die Planung und Begleitung der Erfolgskontrollen hat jede Direktion eine verantwortliche Person für Erfolgskontrollen bestimmt. Diese nehmen Einsitz in der ERKOS-Konferenz, welche vom KPZ ERKOS geleitet wird. In der ERKOS-Konferenz werden alle direktionsübergreifenden Aspekte von ERKOS diskutiert. Die ERKOS-Konferenz unterbreitet zudem dem Regierungsrat alljährlich einen Erfolgskontrollplan. Dieses zentrale Planungsinstrument ist als rollender Vierjahresplan konzipiert und enthält die vorgesehenen Erfolgskontrollen der nächsten Jahre. Der Erfolgskontrollplan wird vom Regierungsrats beschlossen.

Angesichts der Vielzahl von Staatsbeiträgen ist es nicht möglich und aus Kosten-Nutzen-Überlegungen auch nicht sinnvoll, alle mit der gleichen Intensität zu untersuchen. Je nach Umfang des Staatsbeitrages und je nach kantonalem Handlungsspielraum im entsprechenden Politikfeld beschränkt sich die Erfolgskontrolle auf eine Grobuntersuchung, oder es folgt nach der Grob- eine Detailuntersuchung:

- Die **Grobuntersuchung** beinhaltet eine Bestandesaufnahme vorhandener Datengrundlagen, Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten. Sie enthält eine erste Beurteilung und Änderungsvorschläge. Ihr Fokus liegt häufig auf Vollzugsfragen. Auf eine umfassende Wirkungsanalyse muss i.d.R. verzichtet werden.
- Die **Detailuntersuchung** baut auf der Grobuntersuchung auf und soll ein umfassendes Bild des Staatsbeitrags ergeben. Das Schwergewicht liegt auf der Wirkungsanalyse. Eine ERKOS-Detailuntersuchung entspricht einer wissenschaftlichen Ansprüchen genügenden Evaluation.

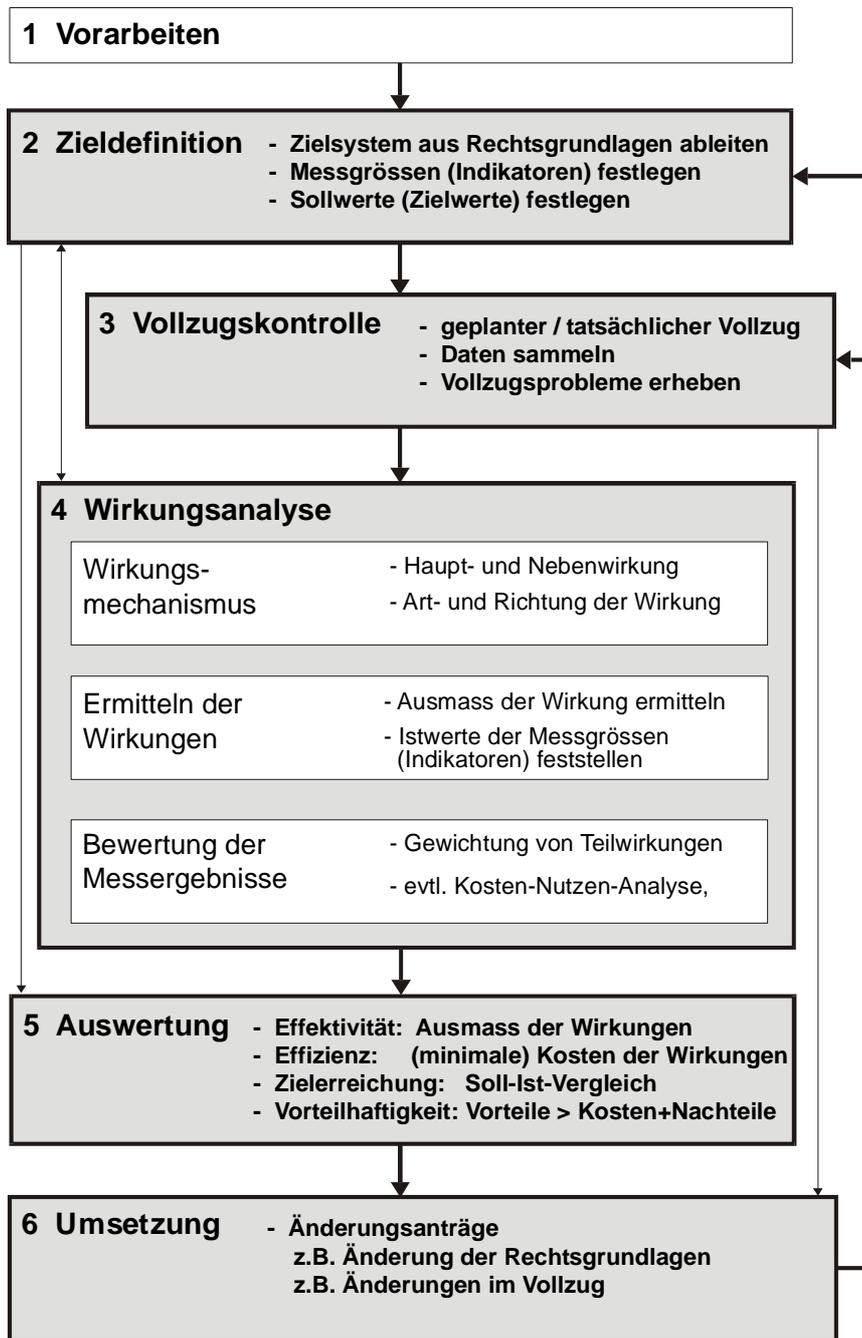
Für die Durchführung der Erfolgskontrollen sind grundsätzlich die Direktionen zuständig. Für die Grobuntersuchungen ist eine verwaltungsinterne, aber extern begleitete und teilstandardisierte Erarbeitung vorgesehen. Die Begleitung erfolgt durch das KPZ ERKOS, die Teil-Standardisierung durch den ERKOS-Fragebogen. Der ERKOS-Fragebogen ist wichtiger Teil des ERKOS-Handbuches, welches alle Verantwortliche für die Durchführung von Grobuntersuchungen im Rahmen der für sie obligatorischen ERKOS-Ausbildung erhalten. Für Detailuntersuchungen ist eine verwaltungsexterne Erarbeitung durch entsprechend qualifizierte Evaluationsstellen vorgesehen.

Die Ausarbeitung einer ERKOS-Erfolgskontrolle erfolgt in 6 Schritten (vgl. dazu Grafik 1). Das ERKOS-Handbuch enthält für jeden durchzuführenden Arbeitsschritt unterstützende Grundlagen (Fragebogen, Fallbeispiele aus der Ausbildung, kritische Erfolgsfaktoren, methodischer Support etc.).

---

<sup>1</sup> Seit Mai 2005 Kantonales Amt für Informatik und Organisation (KAIO).

Grafik 1: Die 6 Schritte einer ERKOS-Erfolgskontrolle



Bereits während der Ausarbeitung der Erfolgskontrolle übernimmt das KPZ ERKOS qualitätssichernde Aufgaben. Es bringt die bei Selbstevaluationen wichtige Aussensicht ein und steht bei methodischen Fragestellungen als Ansprechpartner zur Verfügung. Das KPZ ERKOS erstellt von jeder Erfolgskontrolle einen methodischen Mitbericht, bevor die Erfolgskontrolle dem Regierungsrat zur Verabschiedung unterbreitet wird.

Das KPZ ERKOS erstattet jährlich Bericht über die durchgeführten Erfolgskontrollen, die erzielten Ergebnisse und über alle weiteren wichtigen Punkte in Zusammenhang mit der Um-

setzung von ERKOS. Zusätzlich erstellt es von jeder ERKOS-Untersuchung ein Faktenblatt. Dieses enthält Angaben zum Staatsbeitrag (Volumen, Zuständigkeit), die Fragestellungen und Ergebnisse der ERKOS-Untersuchung sowie die vom Regierungsrat beschlossenen Umsetzungsanträge (vgl. dazu auch Anhang A dieses Berichts).

## Ergebnisse von ERKOS

In Kapitel 4 des Haupttextes werden die in den verschiedenen ERKOS-Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse systematisch ausgewertet. Damit wird einerseits ein Eindruck vermittelt, welche Art von Ergebnissen und Erkenntnissen erarbeitet worden sind, andererseits gibt die Auswertung einen Überblick über den von den Untersuchungen abgedeckten Teil des Staatsbeitragswesens. Die Auswertung berücksichtigt 55 abgeschlossene Erfolgskontrollen aus den sechs Erfolgskontrollperioden 1998 bis und mit 2003.<sup>2</sup> Die Auswertung geht konkret auf folgende Fragen ein:

- Was ist in den abgeschlossenen Untersuchungen analysiert worden?
- Welche neuen Erkenntnisse sind gewonnen worden?
- Wie werden die entsprechenden Staatsbeiträge beurteilt?
- Welche Umsetzungsanträge an den Regierungsrat sind aufgrund der Erkenntnisse gestellt worden?
- Welche Umsetzungsanträge hat der Regierungsrat genehmigt?

An dieser Stelle wird nur auf die insgesamt 178 Umsetzungsanträge aus den Untersuchungen an den Regierungsrat eingegangen (vgl. Tabelle 2). Diese Anträge zeigen letztlich die Ausbeute an Vorschlägen zur Verbesserung des Staatsbeitragswesens im Kanton Bern, soweit dieses durch die Untersuchungen erfasst worden ist. Es zeigt sich, dass bei einer deutlichen Mehrheit der untersuchten Staatsbeiträge Vorschläge für Verbesserungen gemacht werden. Nur bei 16% der Untersuchungen wird der Schluss gezogen, dass der Staatsbeitrag unverändert weitergeführt werden sollte.

Die meisten Anträge zielen auf spezifische Verbesserungsmöglichkeiten im Vollzug („Vollzug optimieren“). Einige Berichte beantragen jedoch auch grössere Anpassungen (Kategorie „Vollzug überarbeiten“). Die Anträge „Beurteilungsmethodik erstellen“ sind aus der Erkenntnis der Untersuchungen abgeleitet, dass die Transparenz im Vollzug ungenügend ist: Die Entscheide der Behörde sind nicht nachvollziehbar, es fehlt ein eindeutiges Beurteilungsraster, welches gemäss Antrag neu erstellt werden soll. Im unteren Block der Tabelle sind Anträge aufgeführt, die eine Änderung der Ausgestaltung eines Staatsbeitrages beabsichtigen. In 34 Fällen finden sich konkrete Änderungsanträge, 22 Anträge empfehlen weitere Abklärungen.

---

<sup>2</sup> Der Kanton Bern richtet jährlich rund 1.5 Mrd. CHF an Staatsbeiträgen aus (Rechnungszahlen 2001). Davon sind in den sechs Erfolgskontrollperioden knapp 30% untersucht worden.

**Tabelle 2: Umsetzungsanträge aus den ERKOS-Untersuchungen**  
(mehrere Punkte pro Untersuchung möglich; Anträge, die in dieselbe Richtung weisen, sind zusammengefasst)

	Anzahl Anträge	Prozent
Vollzug unverändert weiterführen	16	9%
Datenmonitoring einführen	11	6%
Beurteilungsmethodik erstellen	8	4%
Vollzug optimieren	45	25%
Vollzug überarbeiten	11	6%
mehr Stellenprozente	3	2%
Beitrag unverändert weiterführen	28	16%
Beitrag erhöhen	2	1%
Beitrag reduzieren	6	3%
Beitrag aufheben	3	2%
Beitrag anders ausgestalten	23	13%
weitere Abklärungen	22	12%
Anzahl Anträge Total	178	100%

Die Auswertung der durchgeführten ERKOS-Untersuchungen kommt insgesamt zu folgendem Fazit:

- In vielen Fällen enthalten die rechtlichen Grundlagen nur Zweckartikel. Ziele im Sinne von zu erreichenden Sollwerten sind selten umfassend und eindeutig formuliert. Dies verunmöglicht klare Aussagen zur Zielerreichung.
- Im Vollzug des Staatsbeitragswesens im Kanton Bern sind zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten ausgemacht worden. Sie reichen von der Einführung eines Datenmonitorings bis zur eigentlichen Schaffung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Subventionsentscheiden.
- Umfassende Wirkungsüberprüfungen sind nur im Rahmen von Detailuntersuchungen möglich, einfachere (v.a. über Expertengespräche) sind durchaus aber auch in Grobuntersuchungen durchführbar. Im Haupttext illustrierte Beispiele (vgl. Abschnitt 4.4) belegen dies.
- Trotz der entdeckten Mängel und abgeleiteten Verbesserungsvorschläge überwiegen gemäss Autoren der Grobuntersuchungen in 70% der Fälle die Vorteile, wird der Staatsbeitrag als insgesamt vorteilhaft eingestuft.
- Der Regierungsrat folgt in den meisten Fällen den Ergebnissen der Grobuntersuchungen. Er befürwortet mit einzelnen Ausnahmen die zahlreichen Anträge an den Regierungsrat zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Staatsbeiträge.
- Schwierig abzuschätzen ist die tendenzielle Sparwirkung der Umsetzungsanträge:
  - Die effektive Umsetzung der Anträge ist unbekannt, da im Rahmen von ERKOS kein Umsetzungscontrolling realisiert werden konnte.

- Die Vollzugsverbesserungen, so sie umgesetzt werden, führen in vielen Fällen dazu, dass das verfügbare Geld effizienter eingesetzt wird. Mit dem gleichen Geld wird also mehr Wirkung erzielt.

Ohne Berücksichtigung von Vollzugsverbesserungen weisen rund 1/3 der Anträge aus den ERKOS-Untersuchungen an den Regierungsrat eine tendenzielle Sparwirkung auf.

## Lessons Learned

Welche Lehren können aus ERKOS gezogen werden, u.a. für die Ausgestaltung eines Wirkungscontrollings oder von Wirkungsüberprüfungen, wie sie bspw. in Ansätzen zur Umsetzung von New Public Management vorgesehen sind? Grundlage zur Beantwortung dieser Fragestellung ist die ERKOS-Metaevaluation, welche im Frühjahr 2003 vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern abgeschlossen worden ist. Die wichtigsten Ergebnisse sind im Kasten auf der nächsten Seite zusammengefasst.<sup>3</sup>

Aus den Ergebnissen der Metaevaluationen und aus eigenen Beobachtungen hat das KPZ ERKOS die folgenden Erkenntnisse gezogen:

- **Erfolgskontrollen als Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung:** Die Metaevaluation betont den Nutzen von Erfolgskontrollen als Informationsinstrument für die Verwaltungsführung. Mit ERKOS gelang es aber nicht wie angestrebt, Erfolgskontrollen als Instrument zur Optimierung des Staatsbeitragswesens zu positionieren, vielmehr wurden sie als Sparinstrumente (miss)verstanden. In dieser Situation hat es ein Ansatz schwer, bei welchem den involvierten Verwaltungsstellen eine sehr wichtige Rolle bei der Ausarbeitung der Untersuchungen zukommt (Berner Modell einer extern begleiteten und teil-standardisierten Selbstevaluation). Es kann nicht von einer motivierten Mitarbeit ausgegangen werden, was für das Berner Modell aber einen zentralen Erfolgsfaktor darstellte.
- **Organisation von ERKOS:**
  - **Zuständigkeit für die Planung und Durchführung der Untersuchungen in den Direktionen:** Werden Erfolgskontrollen als Informationsinstrument der Verwaltung konzipiert, ist diese Allokation der Zuständigkeit folgerichtig. Sie entspricht auch dem Ansatz auf Bundesebene.
  - **Einrichtung eines direktionsübergreifenden Steuergremiums:** Die Notwendigkeit ist unbestritten (Koordination bei der Planung, Harmonisierung der Durchführung, der Hilfsmittel etc.). Bei der personellen Besetzung des Gremiums hätten folgende Punkte stärker beachtet werden müssen: Auswahl von Mitgliedern mit einer genügend hohen Stellung in der Verwaltungshierarchie, vorhandenes Vorwissen, Interesse und Wille zum Engagement, detailliertes Pflichtenheft zur Entwicklung eines ausreichend verbindlichen, gemeinsamen Aufgabenverständnisses.

---

<sup>3</sup> Quelle: Kurzfassung der Metaevaluation, Holzer T., Bolliger C. und Linder W. (2003), Metaevaluation ERKOS.

## Die ERKOS-spezifischen Ergebnisse der Metaevaluation im Überblick

### Ausarbeitung und Qualität der Erfolgskontrollen

Die Qualität der Grobuntersuchungen hat im Zeitverlauf zugenommen. Qualitätssichernde Instrumente, welche vom Kompetenzzentrum ERKOS eingeführt worden sind, haben dies bewirkt. Heute ist die durchschnittliche Qualität der Grobuntersuchungen mindestens als befriedigend einzustufen.

Faktoren, welche eine hohe Qualität der Grobuntersuchungen begünstigen sind insbesondere fundiertes methodisches Wissen sowie vorhandene Motivation seitens der Autorinnen und Autoren. In dieser Hinsicht weniger wichtig ist eine grosse Sachkenntnis über den konkreten Staatsbeitrag.

### Umsetzung der Massnahmen

Der Nutzen, welcher dem Kanton Bern aus den Erfolgskontrollen der Staatsbeiträge erwachsen kann, ist nicht allein von der Qualität der Grobuntersuchungen, sondern auch vom effektiven Vollzug der verabschiedeten Massnahmen abhängig. In den meisten Direktionen ist man über den konkreten Stand des Vollzugs der Massnahmen nicht im Bild, was auf ein fehlendes Controlling der Umsetzung zurückzuführen ist.

### Organisation von ERKOS

Das System ERKOS weist vor allem in organisatorischer Hinsicht Mängel auf. Die mangelnden Kompetenzen der ERKOS-Konferenz, welche organisatorisch als das zentrale Steuerungsgremium von ERKOS angelegt ist, verhindern eine effiziente Durchsetzung des gesetzlichen Auftrages. Der Umstand, dass das Organisationsamt als die zentrale Unterstützungsstelle von ERKOS in der Verwaltungshierarchie einer der sieben Direktionen liegt, ist dem reibungslosen Funktionieren des Systems ERKOS auch nicht unbedingt förderlich.

Die von den Direktionen delegierten Mitglieder der ERKOS-Konferenz weisen mit einer Ausnahme innerhalb ihrer Direktion nicht eine wirklich geeignete Position auf, um dem System zur Durchdringung in den Direktionen zu verhelfen. Dies ist umso problematischer, als ERKOS bewusst so aufgebaut worden ist, dass das System sämtliche Entscheidungsbefugnis bei den Direktionen belässt. Daneben lässt auch das persönliche Engagement einzelner Mitglieder der ERKOS-Konferenz etwas zu wünschen übrig.

In der heutigen Situation von ERKOS wird jede Grobuntersuchung mit einem separaten Regierungsratsbeschluss verabschiedet. Dies führt dazu, dass ERKOS mehrmals pro Jahr zu einem Regierungsgeschäft wird, das eher kleinere Dinge beinhaltet. Dementsprechend scheint die Regierung ERKOS keinen hohen Stellenwert beizumessen.

Aus organisatorischer Sicht als gelungen zu bezeichnen ist die Lösung mit einer ständigen externen Beratung, die bei Bedarf auch gewillt ist, Zusatzaufträge zu übernehmen. Die externen „Profis“ zeichnen sich durch eine hohe Kompetenz aus und haben sich als beständige Partner von ERKOS erwiesen.

### Beurteilung des Gesamtsystems ERKOS

Die Wirkungen von ERKOS gehen bestimmt in die erwünschte Richtung. ERKOS erweist sich somit als *effektiv*. Hinsichtlich der *Effizienz* des Systems ist es nicht möglich, ein abschliessendes Urteil abzugeben, weil der Nutzen der heutigen und auch einer alternativen Lösung nicht eindeutig quantifizierbar ist. In Bezug auf die *Zielerreichung* ist die Bewertung ambivalent. Zwar trägt die gegebene Effektivität des Systems zur Zielerreichung bei. Aber die beim Vollzug der Massnahmen festgestellten Unsicherheiten sowie der Umstand, dass das Ziel der flächendeckenden Überprüfung aller Staatsbeiträge innerhalb von zehn Jahren kaum erreicht werden wird, fallen hier negativ ins Gewicht. Trotzdem ist dem System ERKOS insgesamt *Vorteilhaftigkeit* zu attestieren. Seine Nachteile für den Kanton beschränken sich auf die finanzielle Belastung sowie die zeitliche Beanspruchung der Autorinnen und Autoren. Demgegenüber stehen die Vorteile der erhöhten Akzeptanz der Staatsbeiträge, der grösseren Glaubwürdigkeit politischer Entscheidungen, der erhöhten Wirksamkeit der Staatsbeiträge und nicht zuletzt der ausgelösten Lernprozesse in Richtung einer wirkungsorientierten Verwaltung.

Das Berner Modell der begleiteten Selbstevaluation stellt eine gelungene Kombination zwischen interner und externer Evaluation dar. In ihm werden die Vorteile der internen (Sachkenntnis) und der externen (Methodik, kritische Distanz zum Evaluationsobjekt) Evaluation kumuliert. Das bei internen Evaluationen bestehende Risiko der Betriebsblindheit kann durch eine institutionalisierte und intensive Begleitung weitgehend vermindert werden.

- **Einrichtung eines Kompetenzzentrum ERKOS:** Auch hier ist die Notwendigkeit unbestritten (Übernahme zahlreicher Planungs-, Koordinations- und Unterstützungsfunktionen). Die Ansiedelung in der Finanzdirektion war für das Image von ERKOS nicht optimal (Erfolgskontrollen als Instrument der Sparpolitik der Finanzdirektion). Alternativen wären die Staatskanzlei und allenfalls spezialisierte Stellen innerhalb der Fachdirektionen.

- **Regierungsrat als Entscheidgremium:** Gemäss ERKOS Metaevaluation hat der Regierungsrat den ERKOS-Untersuchungen nie jene Bedeutung beigemessen, welche einem strategischen Steuerungsinstrument zukommen müsste. Ob dies – wie von der ERKOS-Metaevaluation vermutet – mit einer selektiveren Einspeisung der Untersuchungen (z.B. nur noch Untersuchungen mit Umsetzungsanträgen mindestens auf Verordnungsstufe) hätte erreicht werden können, bleibt offen.
- **Ausarbeitung und Umsetzung der ERKOS-Untersuchungen**
  - **Planung und Timing der Durchführung der Untersuchungen:** Im Rahmen von ERKOS gelang es nicht wie gewünscht, den Erfolgskontrollplan als Produkt der einzelnen Direktionen zu positionieren, obschon diese in seine Ausarbeitung involviert waren. Basierend auf den Erfahrungen von ERKOS können drei kritische Erfolgsfaktoren ausgemacht werden: Dem Planungsgremium (hier der ERKOS-Konferenz) sollten Personen mit einer ausreichend hohen Stellung in der Verwaltungshierarchie angehören, eine starke Einbindung der Fachämter (Amtsleitung) in den Planungsprozess ist zentral, insbesondere für umfassende Detailuntersuchungen bedarf es zusätzlich eines politischen Auslösers.
  - **Erarbeitung der ERKOS-Untersuchungen:** ERKOS wählte für die Ausarbeitung der Grobuntersuchungen den Ansatz „extern begleitete und teil-standardisierte Selbstevaluation“ (Gründe: Ausnutzen von Fachwissen bei den zuständigen Stellen, Auslösen von Lernprozessen in der Verwaltung, Erhöhung der Akzeptanz der Untersuchung dank eigener Mitarbeit, Begrenzung der monetären Kosten). Der Ansatz ist als erfolgsversprechend einzustufen, wenn folgende Punkte ausreichend berücksichtigt werden können:
    - Ressourcenproblem (Zeitbedarf in Blöcken) bei den beauftragten Personen
    - Beauftragung von Personen mit gewissem Vorwissen und mit Motivation für die Durchführung der Untersuchung
    - Unterstützung der Durchführung durch die Linienstellen (v.a. Amtsleitungen)
    - Bereitstellung eines ausgebauten Fachsupports (Hilfsmittel, Ausbildung, fachliche Begleitung)
    - Massnahmen zur Qualitätssicherung (Klärung Fragestellung, Qualitätsstandards, ausformulierte Mindestanforderungen, Begleitung durch externe Dritte etc.)

Für die Erarbeitung von Detailuntersuchungen (umfassende Evaluationen) sollte auf verwaltungsexterne Expertinnen und Experten zurückgegriffen werden (hoher Qualitätsanspruch, methodische Ansprüche, erhöhte Bedeutung der Unabhängigkeit etc.)
  - **Umsetzung der Ergebnisse:** Auch hier ist die enge Einbindung der Linienstellen/Amtsleitungen von zentraler Bedeutung (Timing/Prozess der Umsetzung und Kommunikation, Support auf hoher Stufe etc.), ebenso Kommunikationsaktivitäten. Bezüglich Letzteren hätte das KPZ ERKOS eine aktivere Rolle spielen können und sollen. Dem Evaluationsgedanken entspricht auch die Einführung eines Umsetzungscontrollings oder zumindest –reportings. Dies gelang in ERKOS nicht.

## Fazit

Der Kanton Bern hat mit ERKOS eine Pionierrolle eingenommen. Das Vorhaben war wegen der angestrebten flächendeckenden Beurteilung der Staatsbeiträge von allem Anfang an sehr ambitiös. Den verfügbaren Ressourcen für die Realisierung von ERKOS hätte eine selektive Überprüfung der Staatsbeiträge besser entsprochen. Steht allerdings die Legitimation des gesamten Staatsbeitragswesens im Vordergrund, gibt es zur flächendeckenden Beurteilung keine Alternative. Es ist an der Politik, hier eine Gewichtung der beiden Aspekte (Ressourcenbedarf, Legitimation) vorzunehmen.

Trotz vieler in diesem Bericht und in der Metaevaluation ERKOS aufgezeigten Mängel, ist in den rund sieben ERKOS-Jahren Einiges erreicht worden:

- rund 60 abgeschlossene Grobuntersuchungen
- über 100 Änderungsanträge zur Verbesserung des Staatsbeitragswesens im Kanton Bern

Die Aufhebung von ERKOS ist mit Blick auf die Einführung der Neuen Verwaltungsführung im Kanton Bern sachlich folgerichtig. Eine Fokussierung auf die Überprüfbarkeit „Staatsbeitrag“ macht in einem System keinen Sinn, bei welchem Produktgruppen zentrale Steuerungseinheit sind. Kritiker von ERKOS sehen in fehlenden Ergebnissen eine weitere Begründung für die Aufhebung. Angesichts der Erkenntnisse der Metaevaluation zu ERKOS und der Ausführungen in diesem Bericht, teilt das KPZ ERKOS diese Einschätzung nicht.

Richtig an dieser Kritik ist, dass das Instrument Evaluation (oder Erfolgskontrolle, Wirkungsüberprüfung) immer wieder mit Widerständen konfrontiert sein wird, welche die Planung und Erarbeitung der Untersuchungen, insbesondere aber die Umsetzung von Ergebnissen beeinflussen. Die Entrichtung von Staatsbeiträgen ist ein politisch hoch-sensibles Feld. Verteilungseffekte – wer erhält Subventionen – sind für die Entscheidungsfindung durch die Behörden mitunter mindestens so wichtig wie Effizienzeffekte (grösstmögliche Wirkung mit den insgesamt für Staatsbeiträge eingesetzten Mitteln), welche bei ERKOS im Vordergrund stehen. Entsprechend befand sich ERKOS in einem von Spannungsfeldern gekennzeichneten Kontext. Ähnlich gelagerte Überprüfungsprogramme der Verwaltung werden solchen auch ausgesetzt sein. Der Haupttext geht auf acht solcher Spannungsfelder ein:

- 1) **Politische Entscheidungsfindung und Erfolgskontrollen / Evaluationen:** Erfolgskontrollen / Evaluationen liefern Grundlagen für politische Entscheide, nehmen diese aber nicht vorweg. Das erste Spannungsfeld ergibt sich aus dieser Konstellation. Eine wahrnehmbare Evaluationskultur, bei welcher die Erkenntnisse aus Erfolgskontrollen als Argumente in die Entscheidungsfindungsprozess einfließen und dort wahrgenommen werden, entschärft dieses Spannungsfeld. Die Metaevaluation kommt zum Schluss, dass dieser Zustand mit ERKOS nicht wie gewünscht erreicht wurde, was nur zu Beginn des Programms mit der teils beschränkten Qualität der Untersuchungen begründet werden kann. Für ERKOS entstand aus diesem Spannungsfeld ein gewichtiges Motivationsproblem für die Durchführung der Untersuchungen.

- 2) **Verwaltung und Erfolgskontrollen / Evaluationen:** Für den in ERKOS gewählten Ansatz „extern begleitete und teil-standardisierte Selbstevaluation“ ist von entscheidender Bedeutung, dass eine Bereitschaft besteht, das eigene Aufgabenfeld, die eigene Tätigkeit kritisch zu hinterfragen, von neuen Erkenntnissen zu lernen und Verbesserungen zu suchen. Ist diese Bereitschaft nicht vorhanden, droht gerade bei Selbstevaluationen die Rechtfertigung des eigenen Tuns in den Vordergrund zu rücken. Um dieser Entwicklung entgegenzutreten braucht es – neben einer geeigneten Ausgestaltung des Instruments und der Abläufe – Support von zentralen Akteuren (ERKOS-Konferenz, Verwaltungskader, Regierungsrat). Die Metaevaluation hat gezeigt, dass dieser Support von ERKOS nicht immer gegeben war. Insgesamt ist rückblickend kritisch zu beurteilen, ob in der bernischen Verwaltung und Politik ein Umfeld geschaffen werden konnte, welches es für die erfolgreiche systematische Durchführung und Umsetzung von Evaluationen braucht.
- 3) **Gesetzesauftrag und verfügbare Ressourcen:** Im Falle von ERKOS waren die verfügbaren Ressourcen nicht ausreichend, um das ambitionöse Vorhaben umzusetzen, innerhalb von 10 Jahren jeden Staatsbeitrag mindestens ein Mal einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Der Schlussfolgerung des Staatschreiber des Kantons Bern ist vor diesem Hintergrund beizustimmen: „Auf eine umfassende Evaluation aller Politikbereiche muss aus Ressourcengründen verzichtet werden. (...) Die Objekte, an denen umfassende Evaluationen durchgeführt werden, sind zielgerichtet auszuwählen.“<sup>4</sup>
- 4) **Qualität und Kosten von Erfolgskontrollen / Evaluationen:** Nur qualitativ hoch stehende Evaluationen sind glaubwürdig. Dies gilt insbesondere für Detailuntersuchungen, aber auch bei Grobuntersuchungen ist das Erreichen eines gewissen Qualitätsniveaus unerlässlich. Ebenso gilt, dass die Erstellung von qualitativ hoch stehenden Erfolgskontrollen aufwändig ist. Diesen Grundkonflikt von Qualitätsansprüchen und benötigten Ressourcen konnte im Rahmen von ERKOS nie vollständig gelöst werden.
- 5) **Externe oder interne Erarbeitung von Erfolgskontrollen / Evaluationen:** Sowohl für die verwaltungsinterne als auch -externe Durchführung der Erfolgskontrollen lassen sich Pro-, aber auch Kontra-Argumente finden. Vor allem in der Anfangsphase wurde ERKOS immer wieder mit den Argumenten konfrontiert, welche gegen eine interne Durchführung von Evaluationen sprechen (v.a. mangelnde Objektivität, „Betriebsblindheit“). Mit dem Berner Modell der „extern begleiteten und teil-standardisierten Selbstevaluation“ konnte dieses Spannungsfeld zwar entschärft werden, gewisse Vorbehalte wurden aber immer wieder vorgebracht und beeinflussten das Image von ERKOS entsprechend.
- 6) **Sparen oder Verbessern:** Die Erfolgskontrollen wurden in erster Linie als Sparinstrument verstanden. Vor diesem Hintergrund hatten Ergebnisse von Erfolgskontrollen, welche einen Ausbau des Staatsbeitrages forderten, nur geringe Umsetzungschancen. ERKOS hatte es entsprechend schwer, sich glaubwürdig als Instrument einer besseren Steuerung im Staatsbeitragswesen zu positionieren. Das Glaubwürdigkeitsproblem wur-

---

<sup>4</sup> Nuspliger K. (2005), Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern, S. 61.

de dadurch verstärkt, dass das KPZ ERKOS in einem Amt der Finanzdirektion angesiedelt war.

- 7) **Zielvorgaben und Zweckformulierungen:** ERKOS-Erfolgskontrollen sollten Aussagen darüber machen, ob mit Staatsbeiträgen gewisse, von der Politik gesetzte Ziele erreicht werden. In den rechtlichen Grundlagen zu Staatsbeiträgen sind v.a. Zweckformulierungen, kaum aber Zielvorgaben zu finden. Ohne Zielvorgaben im Sinne von Sollwerten war es schwierig, die Konsequenzen einer Reduktion oder einer Erhöhung eines Staatsbeitrages zu beurteilen, es fehlte ein Referenzwert.
- 8) **Kurzfristige Erfolge und langfristige Effekte:** In der Politik werden von Erfolgskontrollen rasche und sichtbare Ergebnisse verlangt. Das Berner Modell konnte diesem Anspruch nicht im gewünschten Mass gerecht werden:
- Die als wichtig erachteten Lerneffekte in der Verwaltung lassen sich nur schwer nachweisen und in kommunikativ geeigneter Form darstellen.
  - Viele Ergebnisse von ERKOS-Grobuntersuchungen beziehen sich auf Optimierungen im Vollzug der Staatsbeiträge. Diese wirken sich erst im Zeitverlauf aus, und es stellt sich wie bei den Lernprozessen das Problem, dass diese Verbesserungen zu wenig „spektakulär“ sind, um im politischen Prozess gebührend wahrgenommen zu werden.
- Generell ist davon auszugehen, dass sich die Ergebnisse einer stärkeren Wirkungsorientierung im Verwaltungshandeln erst im Zeitverlauf einstellen. Es kann aber nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass man dafür von der Politik die nötige Zeit erhält.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung.....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>14</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>16</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>17</b>
1.1 Umfeld und Ziel .....	17
1.2 Aufbau des Berichts .....	18
<b>2 Erfolgskontrollen von Staatsbeiträgen im Kanton Bern: Ein Kurzporträt .....</b>	<b>19</b>
2.1 Organisation und Ablauf von ERKOS .....	19
2.1.1 Planung der Erfolgskontrollen .....	19
2.1.2 Durchführung der Erfolgskontrollen .....	20
2.1.3 Berichterstattung .....	20
2.1.4 Unterstützungsstelle, Hilfsmittel und Ausbildung .....	21
2.2 Die ERKOS-Methodik .....	22
2.2.1 Überblick .....	22
2.2.2 Die Inhalte der 6 Schritte einer ERKOS-Erfolgskontrolle.....	23
2.2.3 Grob- und Detailuntersuchungen .....	25
<b>3 ERKOS im Zeitverlauf .....</b>	<b>27</b>
3.1 Überblick .....	27
3.2 Die Entstehung von ERKOS .....	28
3.3 Vorbereitung und Einführung von ERKOS.....	31
3.4 Umsetzung und ERKOS-Praxis .....	35
3.5 Abschluss von ERKOS .....	42
3.6 Ausblick: Entwicklungen inner- und ausserhalb des Kantons Bern.....	46
3.6.1 Entwicklung im Kanton Bern .....	46
3.6.2 Entwicklungen in anderen Kantonen .....	47
3.6.3 Bundesebene .....	49
<b>4 ERKOS-Ergebnisse im Überblick .....</b>	<b>52</b>
4.1 Einführung und Vorgehensweise .....	52
4.2 Eckpunkte der ERKOS-Untersuchungen.....	53
4.2.1 Untersuchte Staatsbeiträge.....	53
4.2.2 Angaben zu den ausgewerteten Berichten .....	55
4.3 Inhalt und Ergebnisse der ERKOS Untersuchungen.....	57
4.3.1 Schwerpunkte der Untersuchungen.....	57
4.3.2 Ergebnisse der Grobuntersuchungen .....	57
4.3.3 Beurteilung bezüglich Erfolgskriterien.....	60

4.3.4	Umsetzungsanträge .....	62
4.3.5	Regierungsratsbeschlüsse .....	64
4.4	Ausgewählte Beispiele von ERKOS-Untersuchungen.....	65
4.5	Fazit.....	70
<b>5</b>	<b>Lessons Learned.....</b>	<b>72</b>
5.1	Erfolgskontrollen als Element einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Anspruch und Praxis .....	72
5.2	Die Organisation von ERKOS .....	75
5.2.1	Vorbemerkung.....	75
5.2.2	Durchführung der Erfolgskontrollen in den Direktionen .....	75
5.2.3	ERKOS-Konferenz als direktionsübergreifendes Steuergremium .....	75
5.2.4	KPZ ERKOS.....	77
5.2.5	Regierungsrat als Entscheidungsgremium .....	78
5.3	Die Erarbeitung von Grobuntersuchungen .....	79
5.3.1	Planung und Timing der Durchführung der Untersuchungen .....	79
5.3.2	Ausarbeitung der Grobuntersuchungen .....	80
5.3.3	Umsetzung der Ergebnisse.....	84
<b>6</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>85</b>
6.1	Vorbemerkung.....	85
6.2	Acht Spannungsfelder von Politik und Erfolgskontrollen / Evaluationen .....	86
<b>7</b>	<b>Anhang A: Weiterführende Unterlagen zu ERKOS.....</b>	<b>92</b>
<b>8</b>	<b>Anhang B: Gesetzliche Verankerung von ERKOS.....</b>	<b>93</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>96</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ASP	Anschlussprogramm
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (vormals: VEWD)
DU	Detailuntersuchung im Rahmen von ERKOS
EK	Erfolgskontrolle
EKP	Erfolgskontrollplan
ERKOS	Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
FiKo	Finanzkommission (des Grossen Rates des Kantons Bern)
FK	Finanzkontrolle des Kantons Bern
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
GPK	Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern
GSK	Generalsekretärenkonferenz
GU	Grobuntersuchung im Rahmen von ERKOS
IDEKOWI	Interdepartementale Kontaktgruppe Wirkungsprüfungen
IPW	Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern
KJK	Kantonale Jugendkommission
KPZ	Kompetenzzentrum
NEF 2000	Neue Verwaltungsführung im Kanton Bern
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NPM	New Public Management
OA	Organisationsamt des Kantons Bern (ab Mai 2005: Amt für Informatik und Organisation des Kantons Bern)
RESKO	Ressourcenkonferenz
SAR	Strategische Aufgabenüberprüfung im Kanton Bern
SAZ	Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
StBG	Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern vom 16. September 1992
StBV	Staatsbeitragsverordnung des Kantons Bern vom 23. März 1994
SuG	Subventionsgesetz des Bundes vom 5. Oktober 1990
VEWD	Direktion für Verkehr, Energie und Wasser des Kantons Bern
ZWB	Zwischenbericht

# 1 Einleitung

## 1.1 Umfeld und Ziel

Mitte der 90er Jahre startet der Kanton Bern ein ambitioniertes Vorhaben: Auf der Basis des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 (StBG) und der Staatsbeitragsverordnung vom 23. März 1994 (StBV) beschliesst er, alle seine Staatsbeiträge mindestens ein Mal innerhalb von zehn Jahren einer Erfolgskontrolle zu unterziehen (vgl. dazu Anhang B). Um das Vorhaben umzusetzen lanciert er das Projekt bzw. nach seiner Implementierung das Programm ERKOS (ERKOS = Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern). Die ersten ERKOS-Untersuchungen werden im Jahr 1998 in Angriff genommen.

Eine **Erfolgskontrolle** entspricht grundsätzlich einer Evaluation. Evaluation bedeutet die Beurteilung eines Gegenstandes. Systematische Evaluationen

- enthalten nachvollziehbare Überlegungen
- streben die systematische Ermittlung von Wirkungszusammenhängen an
- dienen dem Zweck, möglichst objektive Aussagen zu gewinnen

(X. Bussmann, 1995)

Im Rahmen von ERKOS wird zwischen Grob- und Detailuntersuchung unterschieden. Die Detailuntersuchungen entsprechen Evaluationen im obigen Sinne, an Grobuntersuchungen werden geringere Anforderungen gestellt (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Anlässlich seiner strategischen Aufgabenüberprüfung (SAR) entscheidet der Regierungsrat des Kantons Bern im August 2002, per Ende 2004 auf die Durchführung von ERKOS-Erfolgskontrollen zu verzichten. Dem Evaluationsgedanken soll ab 2005 in Wirkungsüberprüfungen und im Wirkungscontrolling im Rahmen der Neuen Verwaltungsführung Rechnung getragen werden.

Dieser ERKOS-Schlussbericht dokumentiert die Entstehung und die Auswirkungen von ERKOS sowie die Erfahrungen, welche mit diesem für die Schweiz pionierhaften politischen Produkt gemacht worden sind.

Er richtet sich an ein vielseitiges Zielpublikum, an

- Stellen in öffentlichen Verwaltungen, welche sich mit ähnlichen Fragestellungen befassen
- die evaluationsinteressierte Öffentlichkeit
- die Wissenschaft (Erfahrungen aus der Umsetzung eines von der Wissenschaft vertretenen Ansatzes)
- die Politik

Der Bericht gibt die Meinung des Kompetenzzentrums ERKOS wieder, welches für die Umsetzung von ERKOS im Kanton Bern zuständig war.

## 1.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- **Kapitel 2** enthält ein kurzes Porträt von ERKOS.
- In **Kapitel 3** wird der „Life Cycle“ des politischen Produkts ERKOS wiedergegeben: Die Geschichte von ERKOS von der Entstehung Ende der 80er Jahre bis zum Abschluss der Arbeiten im Jahr 2005.
- **Kapitel 4** gibt einen Überblick über die Ergebnisse von ERKOS: Welche Erkenntnisse haben die zahlreichen Untersuchungen zum bernischen Staatsbeitragswesen zu Tage gefördert?
- In **Kapitel 5** stehen die mit ERKOS gemachten Erfahrungen im Vordergrund. Wichtige Quelle ist hier die von der Universität Bern durchgeführte Metaevaluation zu ERKOS.<sup>5</sup> Basierend auf den Lessons Learned werden Empfehlungen erarbeitet, wie man ein ähnlich gelagertes Programm ausgestalten könnte, um möglichst viele Stärken von ERKOS zu übernehmen und gleichzeitig die Schwächen zu umgehen.
- **Kapitel 6** zieht ein Fazit. Dies erfolgt in Form einer Diskussion von acht Spannungsfeldern, in welchen sich ERKOS befand – und sich ähnlich gelagerte Überprüfungsprogramme auch künftig befinden werden.

In **Anhang A** wird auf verschiedene Materialien und Grundlagen von ERKOS verwiesen (z.B. das umfassende ERKOS-Handbuch, Fact Sheets zu den einzelnen ERKOS-Untersuchungen, ERKOS-Metaevaluation). Alle diese Unterlagen können auf der Website des Kantonalen Amtes für Informatik und Organisation des Kantons Bern bezogen werden. Die Adresse: <http://www.fin.be.ch/site/kaio-amt-informatik-organisation.htm>.

**Anhang B** enthält schliesslich die zentralen rechtlichen Grundlagen zu ERKOS (entsprechende Ausschnitte aus dem Staatsbeitragsgesetz und aus der Staatsbeitragsverordnung).

---

<sup>5</sup> Holzer T., Bolliger Ch. und Linder W. (2003), Metaevaluation ERKOS.

## 2 Erfolgskontrollen von Staatsbeiträgen im Kanton Bern: Ein Kurzporträt

1998 wird im Kanton Bern die systematische Überprüfung der Staatsbeiträge in Angriff genommen. Damit erfolgt die Umsetzung von Artikel 19 des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 (StBG). Gemäss diesem waren – der Artikel 19 wurde 2004 aufgehoben – die Direktionen beauftragt, sämtliche Zahlungen an Dritte (Private oder Organisationen, wie z.B. Spitäler) periodisch (konkret mindestens alle 10 Jahre) einer Erfolgskontrolle zu unterziehen (vgl. dazu Anhang B).

In den folgenden beiden Abschnitten wird in aller Kürze festgehalten, wie die Umsetzung dieses Auftrages erfolgte, und dies sowohl bezüglich der organisatorischen Umsetzung als auch bezüglich der verwendeten Methodik zur Ausarbeitung der Erfolgskontrollen. Weitergehende Angaben zum entwickelten „Berner Modell“ enthält die Broschüre zu ERKOS.<sup>6</sup>

### 2.1 Organisation und Ablauf von ERKOS

#### 2.1.1 Planung der Erfolgskontrollen

Der Aufwand für Erfolgskontrollen sollte in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen. Um dies sicherzustellen, hat der Regierungsrat Intensitätskategorien beschlossen, welche den Vertiefungsgrad und die Häufigkeit der Erfolgskontrollen festlegen (vgl. dazu Tabelle 2-1). Die jährliche Beitragshöhe wird als zentrales Kriterium für die Zuordnung eines Staatsbeitrages zu einer Intensitätskategorie herbeigezogen. Damit soll dem oben erwähnten Grundsatz Rechnung getragen werden, dass der Aufwand für die Erfolgskontrolle an ihrem potenziellen Nutzen ausgerichtet werden soll. Umstufungsgründe können Abweichungen von diesem Grundsatz bewirken. Bei einem sehr kleinen kantonalen Handlungsspielraum macht eine umfassende kantonale Erfolgskontrolle keinen Sinn.

Für die Planung und Begleitung der Erfolgskontrollen hat jede Direktion eine verantwortliche Person für Erfolgskontrollen bestimmt. Diese nehmen zudem Einsitz in der ERKOS-Konferenz, welche vom Organisationsamt geleitet wird. Die ERKOS-Konferenz unterbreitet dem Regierungsrat alljährlich einen Erfolgskontrollplan. Dieses zentrale Planungsinstrument ist als rollender Vierjahresplan konzipiert und enthält die vorgesehenen Erfolgskontrollen der nächsten Jahre. Der Erfolgskontrollplan wird vom Regierungsrat beschlossen. Damit erhalten die Direktionen eine verbindliche Vorgabe über die im nächsten Jahr auszulösenden Erfolgskontrollen.

---

<sup>6</sup> Vgl. Finanzdirektion des Kantons Bern, Organisationsamt (1998), Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen. Eine Einführung.

Tabelle 2-1: Intensitätskategorien für die Durchführung von ERKOS-Erfolgskontrollen

Intensitätskategorie	1 (hoch)	2 (mittel)	3 (klein)	4 (keine)
<b>Jährliche Beitragshöhe eines Staatsbeitragstatbestands</b>	>10 Mio. Fr.	>1 Mio. Fr.	<1 Mio. Fr.	
<b>Umstufungsgründe</b> 1) Auslaufender Beitrag 2) Kleiner kantonaler Spielraum		>10 Mio.	>1 Mio. Fr.	Immer Kat. 4 <1 Mio. Fr.
<b>Erfolgskontrollen:</b> - <b>Vertiefungsgrad</b> - <b>Häufigkeit</b>	Grobuntersuchung mind. alle 5 Jahre  Detailuntersuchung alle 10 Jahre	Grobuntersuchung alle 5 Jahre  evtl. Detailuntersuchung alle 10 Jahre (je nach Ergebnis GU)	Grobuntersuchung mind. alle 10 Jahre  (Kürzestverfahren bei Beiträgen <0.1 Mio. Fr.)	Keine Erfolgskontrollen

### 2.1.2 Durchführung der Erfolgskontrollen

Gemäss Staatsbeitragsgesetz sind die für den Vollzug eines Beitrags zuständigen Direktionen für die materielle Durchführung der Erfolgskontrollen verantwortlich. Jede Direktion hat mit dem Erfolgskontrollverantwortlichen einen Ansprechpartner für Erfolgskontrollen. Diese stellen sicher, dass die Erfolgskontrollen gemäss den Vorgaben des Regierungsrats erstellt werden. Sie initiieren für jede Erfolgskontrolle eine geeignete Projektorganisation, in der die Spezialisten der betroffenen Ämter vertreten sind. Jede Erfolgskontrolle wird mit einem Schlussbericht zu Händen der Fachdirektion abgeschlossen. Dieser kann Anträge zu Änderungen von Inhalt und Vollzug des untersuchten Staatsbeitrags enthalten, welche allenfalls dem Regierungsrat unterbreitet werden.

Mit der Ansiedelung der Verantwortung für die Durchführung der Erfolgskontrollen bei den für den Staatsbeitrag verantwortlichen Stellen soll erreicht werden, dass das bei den Vollzugstellen vorhandene Know How in die Erfolgskontrolle einfließt. Um den Gefahren von Selbstevaluationen (v.a. unkritische Optik gegenüber dem eigenen Tun, Betriebsblindheit) entgegenzuwirken, sind verschiedene qualitätssichernde Massnahmen eingeführt worden (vgl. dazu Abschnitt 2.1.4 unten).

### 2.1.3 Berichterstattung

Das Organisationsamt erstellt zu jeder Erfolgskontrolle einen Mitbericht zu Händen des Regierungsrates. In einem zusätzlichen Bericht wird der Regierungsrat umfassend über die Aktivitäten im Bereich Erfolgskontrolle im vergangenen Jahr orientiert.

### 2.1.4 Unterstützungsstelle, Hilfsmittel und Ausbildung

Das Organisationsamt des Kantons Bern bzw. das im Organisationsamt angesiedelte Kompetenzzentrum ERKOS (KPZ ERKOS) ist die zentrale Unterstützungsstelle für Erfolgskontrollen. Es erarbeitet methodische Vorgaben und erfüllt übergeordnete planerische Aufgaben. Um die Qualität der Erfolgskontrollen sicherzustellen, organisiert das KPZ ERKOS zudem regelmässig stattfindende Ausbildungskurse. Die Ausbildung ist unterteilt in zwei Basiskurse, in welchen die Grundlagen von ERKOS vermittelt werden, und in zwei Vertiefungskurse, in welchen die nach Abschluss der Ausbildung durchzuführenden Erfolgskontrollen besprochen und geplant werden.

Als zentrales Hilfsmittel für die Durchführung der ERKOS-Untersuchungen dient das Handbuch über die Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern. Kern des Handbuchs ist ein Fragebogen, in welchem für jeden Arbeitsschritt einer Erfolgskontrolle (vgl. dazu Grafik 2-1 unten) aufgezeigt wird, welche Fragestellungen zu klären sind und auf welche „kritischen Erfolgsfaktoren“ dabei zu achten ist. Durch diese „Teil-Standardisierung“ soll u.a. der Gefahr begegnet werden, dass wegen der Ansiedelung der Verantwortung für die Durchführung der Erfolgskontrollen bei den für den Staatsbeitrag verantwortlichen Stellen kritische Fragestellungen ausgeblendet werden.

Im folgenden Kasten ist das Inhaltsverzeichnis des ERKOS-Handbuchs zusammengefasst.

#### **Inhaltsverzeichnis des ERKOS-Handbuchs:**

##### **Teil I: Erfolgskontrollen von Staatsbeiträgen im Überblick**

- 1) Um was geht es? Einführung in das Handbuch
- 2) Wer tut was? Organisation der Erfolgskontrolle
- 3) Was ist eine Erfolgskontrolle? Methodik im Überblick
- 4) Rechtsgrundlagen
- 5) Glossar

##### **Teil II: Hilfsmittel bei der Erarbeitung von Erfolgskontrollen**

- 6) Überblick Teil II des Handbuchs
- 7) Vorarbeiten
- 8) Zieldefinition
- 9) Vollzugskontrolle
- 10) Wirkungsanalyse
- 11) Auswertung
- 12) Umsetzung
- 13) ERKOS-Berichterstattung
- 14) Methodik von Erfolgskontrollen im Detail

##### **Teil III: Unterlagen Ausbildungskurse**

- 15) Basiskurs, Teil 1
- 16) Basiskurs, Teil 2
- 17) Vertiefungskurs, Teil 1
- 18) Vertiefungskurs, Teil 2
- 19) Planung der eigenen Erfolgskontrolle
- 20) Materialien

Neben dem Anbieten von Ausbildungskursen und der Erstellung des Handbuches unternimmt das Organisationsamt bzw. das KPZ ERKOS weitere Massnahmen im Bereich der Qualitätssicherung: Es begleitet die Ausarbeitung der Untersuchung mindestens im Rahmen von vier Sitzungen während der Bearbeitungszeit der Erfolgskontrollen, bei entsprechendem Bedarf wird aber auch eine intensivere Begleitung durch Evaluationsexperten angeboten. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die oben erwähnten Nachteile bzw. Gefahren einer Selbstevaluation in engen Grenzen gehalten werden können.

Insgesamt ist beim Berner Modell für die ERKOS-Grobuntersuchungen (vgl. dazu Abschnitt 2.2.3 unten) von einer „**extern begleiteten und teil-standardisierten Selbstevaluation**“ zu sprechen. Die Vorteile einer Selbstevaluation (v.a. Einbringen von eigenem Know How, erhöhte Lernbereitschaft bei den Betroffenen) sollen realisiert und die potenziellen Nachteile (v.a. mangelnde Objektivität, „Betriebsblindheit“) minimiert werden.

Für ERKOS-Detailuntersuchungen (vgl. dazu Abschnitt 2.2.3 unten), welche umfassenden, wissenschaftlich anspruchsvollen Evaluationen entsprechen, ist eine Bearbeitung durch verwaltungsexterne, über das entsprechende Know How verfügende Evaluatorinnen und Evaluatoren vorgesehen.

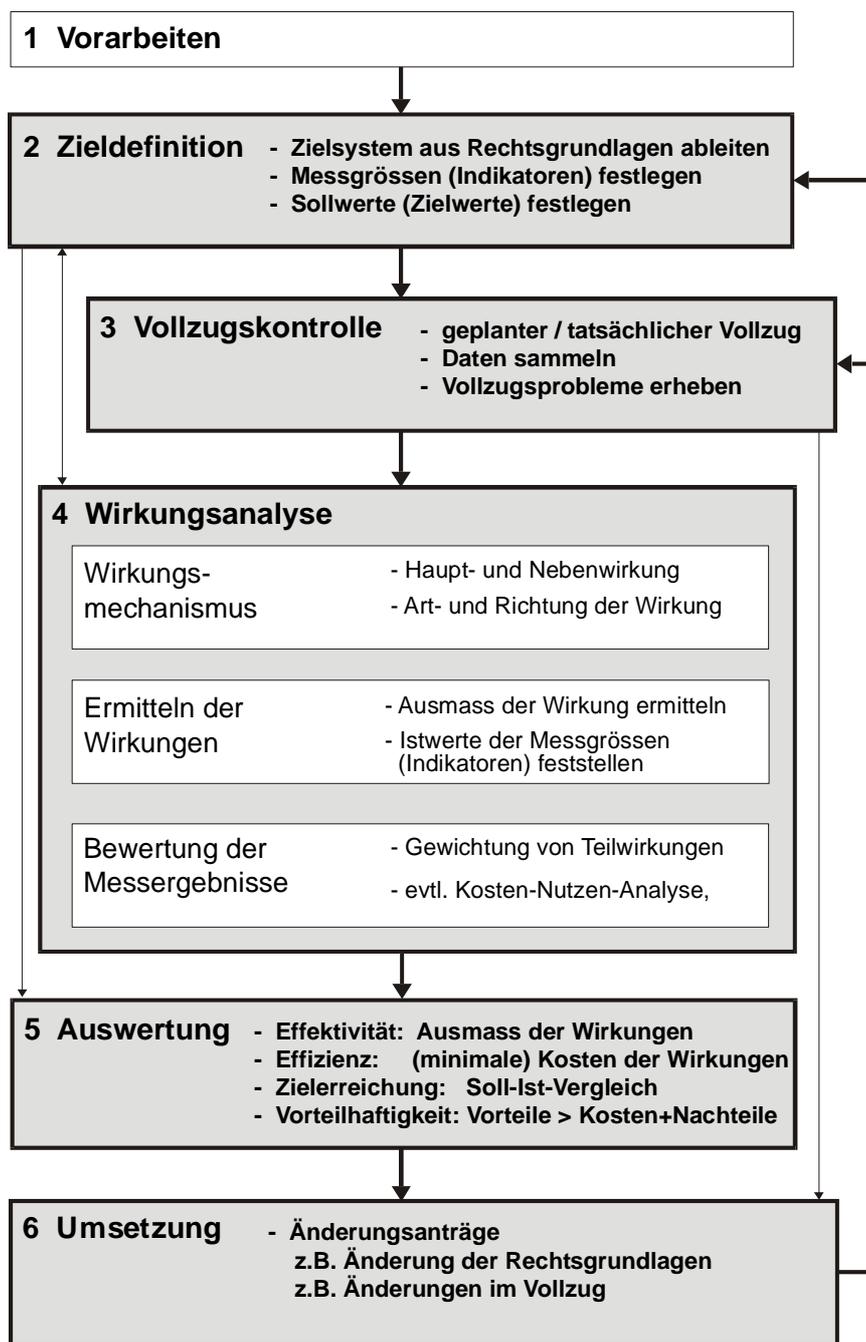
## 2.2 Die ERKOS-Methodik

### 2.2.1 Überblick

Eine Erfolgskontrolle stellt eine fundierte und oft zeitaufwändige Untersuchung dar. Der Name „Erfolgskontrolle“ entspricht in ERKOS einem geschützten Titel für eine bestimmte Untersuchungsform. Entsprechend wurde für den Kanton Bern eine Methodik entwickelt, welche das Vorgehen bei der Erarbeitung von Erfolgskontrollen festlegt. Es wurde ein Vorgehen in 6 Arbeitsschritten festgelegt. Die folgende Grafik fasst die 6 Schritte zusammen.

Im nächsten Abschnitt sollen die Inhalte der 6 Schritte kurz zusammengefasst werden.

Grafik 2-1: Die 6 Schritte einer ERKOS-Erfolgskontrolle



## 2.2.2 Die Inhalte der 6 Schritte einer ERKOS-Erfolgskontrolle

### a) Vorarbeiten

Bevor die eigentliche Erfolgskontrolle vorgenommen werden kann, müssen verschiedene Vorarbeiten ausgeführt werden. Vorerst sind der Untersuchungsgegenstand (Schwerpunkte) und vor allem die konkreten Fragestellungen der Untersuchung festzuhalten. Bspw. ist zu

klären, ob zum Vergleich verschiedene Varianten der Ausgestaltung des Staatsbeitrags oder gar alternative Massnahmen in die Untersuchung einbezogen werden sollen. Weiter muss der Detaillierungsgrad der Erfolgskontrolle bestimmt werden, was vor allem von der Datenlage, dem zur Verfügung stehenden Budget und der konkreten Fragestellung abhängt. Ebenso sind organisatorische Fragen zu klären (Festlegung der Zuständigkeiten, Bestimmung einer Begleitgruppe, Einbindung der Amtsleitung, Erstellen eines Zeitplanes etc.).

### **b) Zieldefinition**

Die Wirkungen müssen am Ziel des Staatsbeitrags gemessen werden. Nur so lässt sich der "Erfolg" des Staatsbeitrags beurteilen. Dazu wird ein Zielsystem benötigt. Wenn dies nicht schon in den Rechtsgrundlagen enthalten ist, muss es durch die zuständige Direktion erarbeitet werden.

Für die einzelnen Ziele sind anschliessend messbare Zielgrössen (Wirkungs- oder „nur“ Leistungsindikatoren) zu definieren. Um eine Zielerreichungskontrolle zu ermöglichen, sollten für die Wirkungs- und Leistungsindikatoren schliesslich Sollwerte abgeleitet werden, welche durch den Staatsbeitrag zu erreichen sind (aus gesetzlichen Grundlagen, Leistungsvereinbarungen, Weisungen etc.).

### **c) Vollzugskontrolle**

Die Vollzugskontrolle besteht im Wesentlichen aus zwei Teilschritten:

- Die Bestandesaufnahme: Aufarbeitung einer zentralen Datengrundlage für die nachfolgende Wirkungsanalyse (z.B. ausgeschütteter Staatsbeitrag im Zeitverlauf, Verteilung auf Empfängerkreise, Vergleich mit budgetierten Mitteln etc.).
- Die Beschreibung des administrativen und organisatorischen Ablaufs, der Kriterien der Gewährung des Staatsbeitrags und der Kontrolle dieser Voraussetzungen dient der Analyse allenfalls vorhandener Vollzugsprobleme. Besonderes Interesse liegt hier bei der Darstellung, wie ein allfällig vorhandener Ermessensspielraum bei der Gewährung eines Staatsbeitrags in der Praxis genutzt wird.

### **d) Wirkungsanalyse**

In der Wirkungsanalyse werden die Wirkungen des Staatsbeitrags auf die vorgängig definierten Zielgrössen untersucht, und es gilt, erwünschte sowie unerwünschte Nebenwirkungen zu identifizieren. Die Wirkungsanalyse ist in drei Teilschritte gegliedert:

- **Wirkungsmechanismus:** Im ersten Teilschritt wird theoretisch hergeleitet, welche Arten von Wirkungen der untersuchte Staatsbeitrag auslösen kann. Als Grundlage dazu dient ein Wirkungs- oder Denkmodell, welches zeigt, von welchen Einflussfaktoren die verfolgten Zielgrössen abhängig sind. Der Staatsbeitrag ist dabei nur einer von mehreren Einflüssen. Das Wirkungsmodell zeigt aber auch, welche Nebenwirkungen durch den Staatsbeitrag ausgelöst werden könnten.

- **Messung:** Als Grundlage für die Ermittlung der möglichen Wirkungen dienen die Wirkungs- und Leistungsindikatoren gemäss Zielsystem sowie weitere Indikatoren, insbesondere für die Analyse der Nebenwirkungen im Wirkungsmodell.
- **Bewertung:** Wenn verschiedene Wirkungen eines Staatsbeitrags identifiziert und gemessen wurden, stellt sich das Problem, wie diese Wirkungen bewertet werden können, um ein Gesamturteil oder einen Vergleich zwischen Varianten zu ermöglichen. Dazu stehen unterschiedliche Methoden zur Verfügung (v.a. Kosten-Wirksamkeits-Analyse, Vergleichswert-Analyse, Nutzwert-Analyse, Kosten-Nutzen-Analyse)

#### e) Auswertung

Im Schritt Auswertung werden die Resultate der vorangehenden Wirkungsanalyse nach den verschiedenen Gesichtspunkten von "Erfolg" ausgewertet. Die StBV gibt die vier Kriterien zur Beurteilung des Erfolgs eines Staatsbeitrages vor:

- Die **Effektivitätskontrolle** fasst zusammen, wie gross die Wirkung des Staatsbeitrags ist, ob sie der Zielrichtung entspricht und welche Nebenwirkungen aufgetreten sind.
- Die **Effizienzkontrolle** stellt das Verhältnis von Wirkungsausmass zu Kosten fest. Effizient ist ein Staatsbeitrag, wenn er mit geringen Kosten eine vergleichsweise hohe Wirkung erreicht. Um mehrere Wirkungen einzubeziehen, ist eine Bewertung der Wirkungen mit Franken oder Nutzwerten nötig.
- Die **Zielerreichungskontrolle** vergleicht die gesetzten Ziele (Soll-Werte) mit den tatsächlichen Wirkungen (Ist-Werte), wobei auch die Nebenwirkungen zu berücksichtigen sind, die in der Zieldefinition nicht berücksichtigt wurden. Es soll auch überprüft werden, ob das Zielsystem widerspruchsfrei ist.
- **Vorteilhaftigkeit:** Eine Erfolgskontrolle gibt häufig keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob die Vorteile (Nutzen) eines Staatsbeitrags dessen Kosten und Nachteile übertreffen. Meist kann diese Frage nur mit subjektiven Werturteilen beantwortet werden.

#### f) Umsetzung

Im Schlussbericht zur Erfolgskontrolle sind konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Ergebnisse aufzuführen. Zu Händen der zuständigen Fachdirektion sind entsprechende Anträge zu formulieren (z.B. Erhöhung Transparenz im Vollzug, Anpassung des Zielsystems an veränderte Rahmenbedingungen, Einführung eines Monitorings, Anpassung der Höhe des Staatsbeitrages etc.).

### 2.2.3 Grob- und Detailuntersuchungen

Je nach Intensitätskategorie (vgl. Tabelle 2-1 oben) beschränkt sich die Erfolgskontrolle auf eine Grobuntersuchung, oder es folgt nach der Grob- eine Detailuntersuchung:

- Die **Grobuntersuchung** beinhaltet eine Bestandesaufnahme vorhandener Datengrundlagen, Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten. Sie enthält eine erste Beurteilung und Änderungsvorschläge. Die 6 Schritte einer Erfolgskontrolle werden mit Hilfe eines Frage-

bogens im Sinne eines ersten Durchlaufs behandelt, häufig aber ohne eine umfassende Wirkungsanalyse vorzunehmen.

- Die **Detailuntersuchung** baut auf der Grobuntersuchung auf und soll ein umfassendes Bild des Staatsbeitrags ergeben. Das Schwergewicht liegt auf der Wirkungsanalyse.

Wie in Abschnitt 2.1.4 erwähnt, sieht das Berner Modell für die Grobuntersuchungen eine verwaltungsinterne, aber extern begleitete und teil-standardisierte Erarbeitung der Untersuchung vor. Detailuntersuchungen hingegen sollen verwaltungsextern durch entsprechend qualifizierte Evaluationsstellen erarbeitet werden.

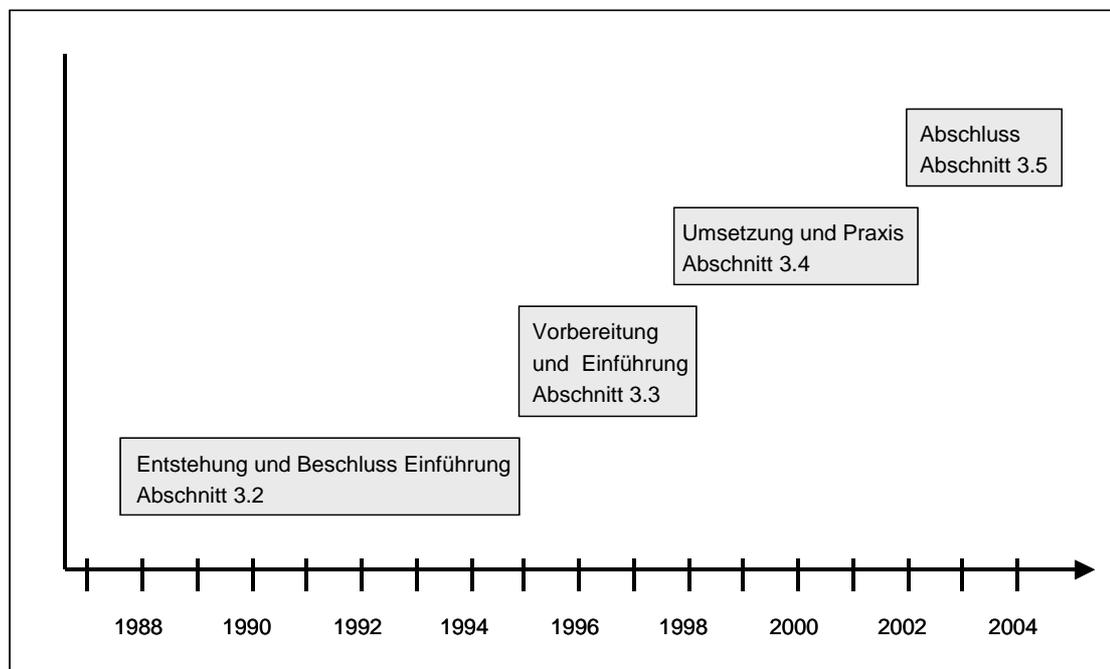
## 3 ERKOS im Zeitverlauf

### 3.1 Überblick

Ziel dieses Abschnittes ist es, die Entwicklung von ERKOS im Zeitablauf darzustellen. Dabei soll auf die wichtigsten Meilensteine von der Projektentstehung, über die Umsetzung bis zum Abschluss per Ende 2004 eingegangen werden.

Die Geschichte von ERKOS lässt sich in die vier in Grafik 3-1 wiedergegebenen Phasen unterscheiden, welche in den folgenden Abschnitten diskutiert werden.

**Grafik 3-1: Die vier Phasen von ERKOS im Zeitablauf**



In jeder Phase wird auf drei Punkte eingegangen:

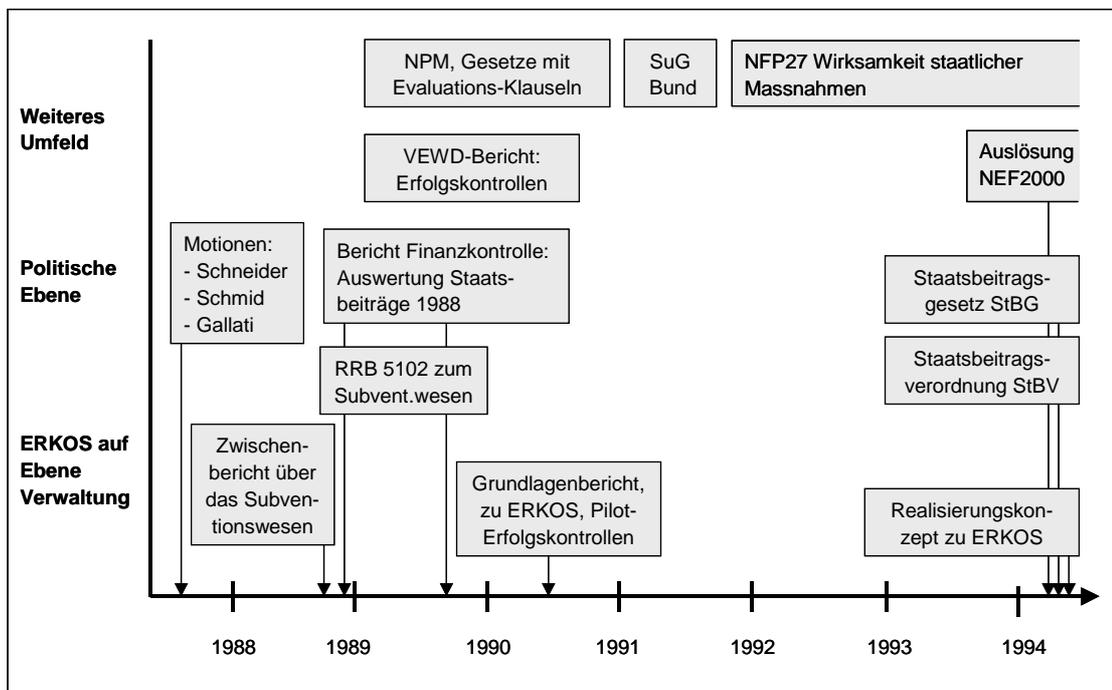
- Entwicklung und Aktivitäten in Zusammenhang mit ERKOS auf Verwaltungsebene
- Entwicklungen und Entscheide auf der politischen Ebene (Stufe Regierungsrat, Grosser Rat etc.)
- Entwicklungen und Ereignisse im weiteren Umfeld von ERKOS mit Rückwirkungen auf bzw. Verbindungen mit ERKOS

## 3.2 Die Entstehung von ERKOS

Die Entstehung von ERKOS erfolgt vor einem finanzpolitisch heiklen Hintergrund. Ende der 80er Jahre sehen die finanzpolitischen Perspektiven für den Kanton Bern schlecht aus: Zurück liegen mehrere Jahre mit defizitären Rechnungsabschlüssen. Die Finanzpläne zeigen auch für die Zukunft eine unerfreuliche Entwicklung auf.

Die ausgeschütteten Subventionen haben spürbaren Einfluss auf die finanzpolitische Entwicklung und auf die Perspektiven. Mit Ausgaben von 1.3 Mrd. CHF stellen die Staatsbeiträge neben den Personalkosten den wichtigsten Ausgabenposten dar (Anteil an den gesamten Staatsausgaben: 36%). Entsprechend wirkt sich das verzeichnete ausserordentlich hohe Wachstum dieses Postens stark auf die Staatsfinanzen aus. Vor diesem Hintergrund werden die in Grafik 3-2 überblicksartig dargestellten Aktivitäten ausgelöst.

**Grafik 3-2: Die Entstehung von ERKOS im Überblick**



Im **weiteren Umfeld** sind zwei Punkte hervorzuheben, welche die Entstehung von ERKOS unterstützen:

- Der Begriff bzw. das Konzept New Public Management (NPM) gewinnen Anfang der 90er Jahre rasch an Bedeutung in Diskussionen um die Modernisierung öffentlicher Einrichtungen und neuer Formen der öffentlichen Verwaltungsführung. Mit der Wirkungsorientierung rückt auch das Thema Evaluation/Wirkungsüberprüfung in den Vordergrund. In kantonalen und in Bundesgesetzen finden sich vermehrt Evaluationsklauseln, welche die periodische Überprüfung der Wirkungen der im Gesetz festgelegten Bestimmungen verlangen.

- Auf Bundesebene wird am 1. April 1991 das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (**Subventionsgesetz, SuG**) in Kraft gesetzt. Im SuG wird ein Prüfauftrag für alle Finanzhilfen und Abgeltungen festgelegt: "Bundesrat prüft periodisch, mindestens alle sechs Jahre, ob die Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen den Grundsätzen dieses Kapitels entsprechen" (Art. 5 SuG).
- Die damalige **Direktion für Verkehr, Energie und Wasser (VEWD)** legt 1990 einen Bericht vor, in welchem sie über ihre im Vergleich zu anderen Direktionen umfangreichen Erfahrungen mit dem Instrument Erfolgskontrollen orientiert.<sup>7</sup> Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Durchführung von Erfolgskontrollen dringend notwendig ist. Als Argumente werden genannt:
  - Finanzknappheit
  - höhere Effektivität und Effizienz
  - Modifikation bestehender Massnahmen
  - Entwicklung einer umfassenderen aktiveren Politik
- Anfang der 90er Jahre wird auf Bundesebene das **Nationale Forschungsprogramm 27** Wirksamkeit staatlicher Massnahmen lanciert. Ein Ziel dieses Programms ist, die Möglichkeiten und Grenzen von kleineren Evaluationen, so genannten Grobuntersuchungen, nachzuweisen. Zu diesem Zweck werden Pilot-Grobuntersuchungen erarbeitet, eine davon auch im Kanton Bern.<sup>8</sup>

Ausschlaggebend für Aktivitäten im Bereich ERKOS auf gesamtstaatlicher Ebene sind letztlich aber **drei politische Vorstösse**:

- **Motion Schneider**, überwiesen in der Februar-Session des bernischen Grossen Rates des Jahres 1987: Sie fordert vom Regierungsrat, dass
  - sämtliche Gesetze, Dekrete und Verordnungen genannt werden, welche als Rechtsgrundlage für Beitragsleistungen des Staates dienen
  - die Höhe der ausgelösten Subventionen angegeben wird, aufgeschlüsselt auf die einzelnen Erlasse
  - die Zweckmässigkeit der Beitragsleistungen von Grund auf zu überprüfen und über die Ergebnisse Bericht zu erstatten ist
- **Motion Schmid**, überwiesen in der Mai-Session 1987: Sie verlangt unter dem Titel "Massnahmen zur Stabilisierung des Staatshaushaltes" unter anderem, dass der Regierungsrat ein Subventionsgesetz mit dem Ziel vorlegt, die Wirtschaftlichkeit und die Steuerbarkeit der Beiträge sowie die Einfachheit der Subventionsverfahren zu gewährleisten.
- **Motion Gallati**, überwiesen als Postulat in der Februar-Session 1987: Unter dem Titel "Ausgeglichener Staatshaushalt" wird u.a. eine Stabilisierung bzw. ein Abbau der Staatsbeiträge verlangt.

---

<sup>7</sup> VEWD (1990), Erfolgskontrollen.

<sup>8</sup> Ecoplan (1994), Gestaltungsmöglichkeiten und Auswirkungen verschiedener Submissionsordnungen.

Die Ausführungen machen deutlich, dass die entscheidenden politischen Impulse für die Lancierung von ERKOS v.a. finanzpolitisch begründet sind. Mit dem Argument der Steuerbarkeit in der Motion Schmid taucht die aus Evaluationssicht ebenso wichtige Funktion von Erfolgskontrollen, nämlich die Funktion als Führungsinstrument, aber auch auf.

Mit dem **Zwischenbericht über das Subventionswesen im Kanton Bern**<sup>9</sup> legt die Finanzdirektion 1988 die geforderte erste Standortbestimmung vor. Basierend auf diesem Bericht beauftragt sich der Regierungsrat im Dezember 1988 unter anderem, ..."die Erarbeitung bzw. Realisierung eines Konzeptes zur Durchführung von Zweckmässigkeitsüberprüfungen von Subventionen und eines Subventionsgesetzes an die Hand zu nehmen." Die Finanzdirektion wird mit der Koordination der Arbeiten beauftragt.

Ein knappes Jahr nach der Finanzdirektion legt auch die **Finanzkontrolle** (FK) des Kantons Bern einen **Bericht über die Staatsbeiträge** vor.<sup>10</sup> Im Bericht wird für die Staatsbeiträge überprüft

- ob für sie eine genügende Rechtsgrundlage vorhanden ist
- ob dem Subventionsgeber ein Handlungsspielraum bei der Gewährung und Festsetzung der Beiträge eingeräumt wird
- ob ein Subventionstatbestand aus Sicht der FK Anlass zu Bemerkungen gibt

Der Bericht dient als Grundlage für die weiteren Arbeiten.

Bis Mitte 1990 erarbeitet anschliessend ein externes Beratungsunternehmen einen Grundlagenbericht zum Thema Erfolgskontrollen von Subventionen.<sup>11</sup> Der Bericht enthält zentrale Grundlagen für die spätere Umsetzung von ERKOS. Anhand von zwei Pilot-Grobuntersuchungen zeigt er zudem auf, wie auch mit einer vereinfachten Erfolgskontrolle, einer so genannten Grobuntersuchung (GU) die Zweckmässigkeit von Staatsbeiträgen beurteilt werden kann.

Basierend auf den Erkenntnissen des Grundlagenberichts erfolgen zentrale Weichenstellungen für die Ausgestaltung von ERKOS im Rahmen der Arbeiten am **Staatsbeitragsgesetz** (StBG) und an der **Staatsbeitragsverordnung** (StBV):

Auf Gesetzesstufe werden Zuständigkeiten und der grundsätzliche Ablauf geregelt (Art. 19 StBG, vgl. Anhang B):

- Das Staatsbeitragsrecht ist auf Anordnung des Regierungsrates in regelmässigen zeitlichen Abständen von den Direktionen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.
- Die Direktionen unterziehen nach Massgabe einer Prioritätenordnung des Regierungsrates einzelne Staatsbeitragsverhältnisse periodisch einer Erfolgskontrolle.
- Sie unterbreiten die Ergebnisse der Erfolgskontrollen mit ihren Anträgen dem Regierungsrat. Dieser trifft die notwendigen Massnahmen. Er erstattet dem Grossen Rat periodisch Bericht über das Ergebnis der Prüfung.

<sup>9</sup> Finanzdirektion (1988), Das Subventionswesen im Kanton Bern.

<sup>10</sup> Finanzkontrolle des Kantons Bern (1989), Auswertung Staatsbeiträge 1988.

<sup>11</sup> Ecoplan (1990), Grundlagen für die Erfolgskontrollen von Subventionen des Kantons Bern.

Im Kanton Bern wird somit auf Gesetzesstufe verankert, dass die Erfolgskontrollen nicht durch eine spezialisierte externe Stelle, sondern durch die Direktionen durchgeführt werden sollen. Es ist also der Grosse Rat, welcher diese wichtige Weichenstellung vornimmt. Die Konkretisierungen erfolgen in der StBV durch den Regierungsrat (vgl. Anhang B):

- Überprüfung des Staatsbeitragsrechts mindestens alle 10 Jahre (Art. 7)
- Definition eines "erfolgreichen Staatsbeitrages" (Art. 8):
  - hohe Wirkung (Effektivität)
  - Wirkung zu geringsten Kosten (Effizienz)
  - Erreichung von gesetzten Zielwerten (Zielerreichung)
  - Kosten und Nachteile durch entsprechende Vorteile gerechtfertigt (Vorteilhaftigkeit)
- Unterscheidung in Grob- (GU) und Detailuntersuchung (DU) (Art. 9)
- Festlegung des Organisationsamtes (OA) der Finanzdirektion als zentrale Unterstützungsstelle mit folgenden Aufgaben (Art. 11):
  - Koordination der Erfolgskontrollarbeiten
  - methodischer Support der Direktionen
  - Planung der Erfolgskontrollen
  - Erarbeitung einer Prioritätenordnung für die Überprüfung der Staatsbeiträge
  - Verfassen von Mitberichten zu den Erfolgskontrollen zuhanden des Regierungsrates

Die rechtlichen Grundlagen zu ERKOS werden am 1. Juni 1994 in Kraft gesetzt. Im August 1994 legt das Organisationsamt anschliessend das **Realisierungskonzept zu ERKOS** vor.<sup>12</sup>

Im gleichen Zeitraum (konkret: Mai 1994) löst der Regierungsrat das Projekt "**Neue Verwaltungsführung NEF 2000**" aus. Das Projekt hat zum Ziel, die Verwaltung vermehrt führungs-, leistungs-, wirkungs- und kostenorientiert zu steuern. Mit der Wirkungsorientierung weist NEF 2000 eine Komponente auf, welche auch bei ERKOS zentraler Ansatzpunkt ist. Entsprechend taucht im Ablauf von ERKOS immer wieder ein Koordinationsbedarf zu NEF 2000 auf.

### 3.3 Vorbereitung und Einführung von ERKOS

Die für Anfang 1995 geplanten Arbeiten zur Umsetzung des ERKOS-Realisierungskonzeptes müssen aus Prioritäts- bzw. Ressourcengründen zurückgestellt werden. Die Finanzdirektion und das Organisationsamt sind in der relevanten Zeitperiode stark in die Ausarbeitung des kantonalen **Sparmassnahmenpakets "Anschlussprogramm"** (ASP) involviert.

Im Rahmen der Arbeiten am Anschlussprogramm wird eine zentrale Planungsgrundlage für ERKOS bereitgestellt, die ASP-Datenbank. In der Datenbank sind alle Staatsbeiträge des Kantons Bern erfasst:

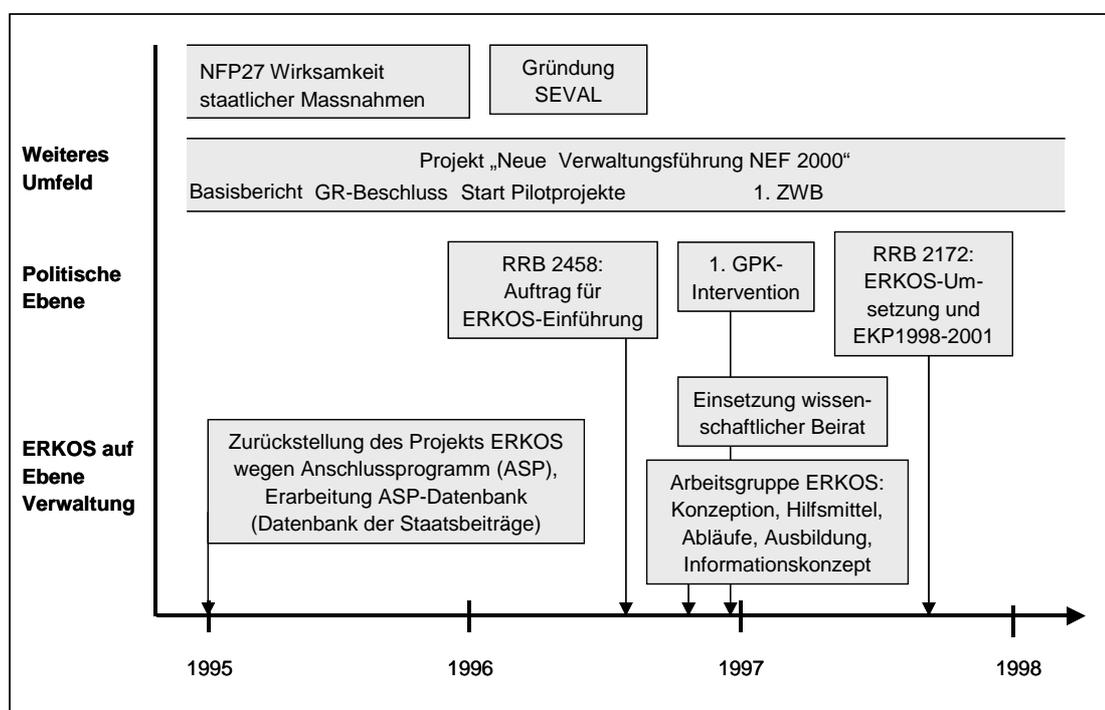
---

<sup>12</sup> Ecoplan (1994), Konzept zur Realisierung der Erfolgskontrollen von Subventionen im Kanton Bern.

- Kopfdaten (Nummer und Bezeichnung des Staatsbeitrages, zuständiges Amt, Kontaktperson)
- Charakterisierung des Staatsbeitragstatbestandes (Merkmale, Angaben zu Empfänger, Kriterien und Mechanismus für die Inanspruchnahme des Staatsbeitrages)
- Gesetzliche Grundlagen (Bund, Kanton), Rechtsanspruch
- Quantitative Angaben (Rechnungs- und Planzahlen), ab 1995

Die jährlich aktualisierte ASP-Datenbank wird ERKOS als Basis für die Planung der Durchführung von Erfolgskontrollen dienen.

**Grafik 3-3: Vorbereitung und Einführung von ERKOS im Überblick**



Die zeitliche Zurückstellung des Projekts ERKOS bewirkt, dass der Regierungsrat erst rund zwei Jahre nach Inkraftsetzung der Staatsbeitragsverordnung den Auftrag erteilt, ERKOS in der bernischen Verwaltung gemäss dem Realisierungskonzept aus dem Jahr 1994 einzuführen (vgl. Kasten).

**Inhalt des Regierungsratsbeschlusses 2458 vom 18. September 1996:**

- Der Regierungsrat, gestützt auf Artikel 19 Absatz 2 des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) und Artikel 8 bis 12 der Staatsbeitragsverordnung (StBV) ermächtigt und beauftragt das Organisationsamt der Finanzdirektion, die Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen grundsätzlich nach dem vorliegenden Realisierungskonzept (Beilage) einzuführen.
- Der Regierungsrat setzt zur Einführung der Erfolgskontrollen und zur Erarbeitung des Erfolgskontrollplanes 1997/1998 eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Organisationsamtes ein.
- Der Regierungsrat beauftragt das Organisationsamt, die Einführung der Erfolgskontrollen nach folgenden Vorgaben zu realisieren:
  - Einführung und Umsetzung des Konzeptes bis Sommer 1997 durch die Arbeitsgruppe ERKOS
  - Erstellung des Erfolgskontrollplanes 1997/1998 mit einer Prioritätenordnung betreffend Staatsbeitrags-Erfolgskontrollen
  - Erprobung der Erfolgskontrollen im Staatsbeitragsbereich ab Herbst 1997 bis Ende 1998
  - "wissenschaftliche Qualitätssicherung" des Vorhabens durch gezielten Beizug eines wissenschaftlichen Beirats mit Experten u.a. des Bundes und der Universität Bern
  - Erfahrungsaustausch mit Fachleuten aus der kantonalen Verwaltung, des Bundes, anderer Kantone etc.
  - Sicherstellen des Informationsaustausches zwischen der Arbeitsgruppe und den Instanzen des Projektes NEF 2000 und ähnlicher Projekte (Erfolgskontrollen bei Finanzausgleich, Kostendeckungsgrade etc.) sowie der Haushaltsanierung 1999.

Gegen Ende 1996 setzt sich die **Geschäftsprüfungskommission (GPK)** des Grossen Rates mit der Umsetzung von ERKOS auseinander. Ihre Anliegen können wie folgt zusammengefasst werden:<sup>13</sup>

- Die GPK schlägt ein Gesamtkonzept für Erfolgskontrollen vor, da Erfolgskontrollen auch im Nichtstaatsbeitragsbereich von Bedeutung sind und entsprechend auch im Rahmen von NEF 2000 zum Einsatz gelangen sollten.
- Die Erfolgskontrollen sollen sich nicht nur auf die Frage des Erfolgs eines Staatsbeitrages konzentrieren, sondern auch die Frage der grundsätzlichen Berechtigung einer Subvention angehen.
- Die GPK hat erhebliche Zweifel, ob Grobuntersuchungen zu befriedigenden Resultaten führen werden.
- Die GPK empfiehlt, dass die Erfolgskontrollen nicht intern, sondern durch externe Fachstellen durchgeführt bzw. stichprobenweise durch solche kontrolliert werden.
- Die Aufgaben des wissenschaftlichen Beirates sollen transparenter gemacht werden.
- Die GPK möchte wissen, welche Haltung der Regierungsrat gegenüber der Schaffung einer verwaltungsinternen direktionsübergreifenden und damit direktionsunabhängigen Verwaltungskontrollstelle einnimmt.
- Schliesslich sollen die jährlichen Kosten für die Erfolgskontrollen ausgewiesen werden.

Einzelne GPK-Empfehlungen bzw. -Forderungen konnten in der Ausgestaltung und im Ablauf von ERKOS berücksichtigt werden (z.B. Qualitätssicherung bei Grobuntersuchungen, Einbau

<sup>13</sup> GPK (1996), Erfolgskontrollen; systematische Aufgabenüberprüfung.

der Frage der Berechtigung eines Staatsbeitrages, Stärkung des externen Elementes bei der Durchführung von Erfolgskontrollen) bzw. wurden ausserhalb von ERKOS angegangen (Frage des Wirkungscontrollings im Rahmen von NEF 2000). Bei der Frage der unabhängigen Verwaltungskontrolstelle ergab sich aber ein grundsätzlicher Widerspruch zur Zuständigkeitsfestlegung im Staatsbeitragsgesetz. Der Regierungsrat wies in seiner Antwort<sup>14</sup> darauf hin, dass eine solche Stelle nicht dem Prinzip der Bereichs- und Führungsverantwortung der Direktionen entsprechen und keine nennenswerten Vorteile bieten würde. Er hielt zudem fest, dass weder in den Grossratssessionen zum StBG noch im Vernehmlassungsverfahren eine entsprechende Forderung eingebracht worden ist.

Unter diesen Vorzeichen nimmt die **Arbeitsgruppe ERKOS** (AG ERKOS) im Oktober 1996 ihre Arbeit auf. In der AG ist jede Direktion mit einer Person vertreten, geleitet wird sie von einem Vertreter des Organisationsamtes. Die AG ERKOS trifft sich bis im Sommer 1997 zu sechs Workshops in welchen die erarbeiteten Grundlagen zur Umsetzung von ERKOS diskutiert, bereinigt und verabschiedet werden:

- Umsetzungsorganisation von ERKOS
- Erfolgskontrollplan: Struktur, Vorgehen zur Erarbeitung, Ausarbeitung einer ersten Version
- Hilfsmittel für die Durchführung der Erfolgskontrollen: ERKOS-Handbuch
- Ablauf der Ausarbeitung der Erfolgskontrollen (inkl. Verabschiedung durch Regierungsrat und Reporting durch Direktionen)
- Ausbildungskonzept
- Informationskonzept

Zusätzlich werden die Mitglieder der Arbeitsgruppe auf ihre künftige Funktion als ERKOS-verantwortliche Personen der Direktionen hin ausgebildet.

Der **wissenschaftliche Beirat** zu ERKOS wird gebildet. Im gehören Dr. W. Bussmann (Bundesamt für Justiz und Leiter des NFP27), Prof. W. Linder (Universität Bern) und Dr. B. Balthasar (Interface AG Luzern) an.

Mit dem **Regierungsratsbeschluss 2172** vom 10. September 1997 wird der erste Erfolgskontrollplan (Jahresprogramm der Erfolgskontrollen für 1998, Ausblick auf die geplanten Erfolgskontrollen der drei Folgejahre) und die vorgeschlagene Umsetzung von ERKOS in der bernischen Verwaltung verabschiedet. Aus der AG ERKOS entsteht die **ERKOS-Konferenz**. Das Organisationsamt und die unterstützende Beratungsunternehmung übernehmen die Funktionen eines eigentlichen **ERKOS Kompetenzzentrums** (KPZ ERKOS).

---

<sup>14</sup> Regierungsrat des Kantons Bern (1996), Erfolgskontrollen; systematische Aufgabenüberprüfung.

### 3.4 Umsetzung und ERKOS-Praxis

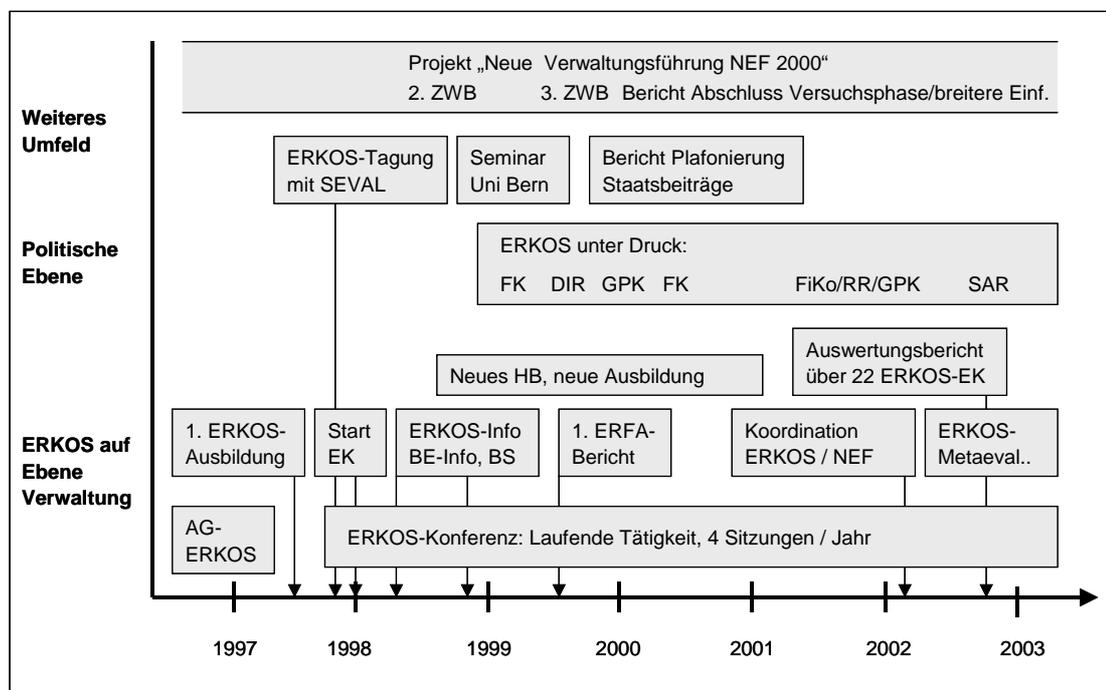
Wie Grafik 3-4 zeigt, beginnt die Umsetzung von ERKOS im Herbst 1997 mit der Durchführung der ersten **ERKOS-Ausbildung**. Die Ausbildung erfolgt in zwei Teilen:

- **Basiskurse:** Im ersten Kursteil wird in die Thematik eingeführt und wird ein Überblick über die Organisation und den Ablauf von ERKOS gegeben. Mitglieder des wissenschaftlichen Beirates tragen mit Referaten zum Kurs bei.
- **Vertiefungskurse:** Im zweiten Kursteil werden in Gruppenarbeiten die im nächsten Jahr durchzuführenden Erfolgskontrollen vorbereitet (Herleitung der zentralen Fragestellungen, Entwicklung von Vorgehensvorschlägen, erste Sichtung des verfügbaren Datenmaterials, erste inhaltliche Diskussionen), so dass nach Kursabschluss das weitere Vorgehen klar ist.

Die ERKOS-Ausbildung wird basierend auf den aus der ERKOS-Praxis gewonnenen Erkenntnissen periodisch überarbeitet. Gleiches gilt für das zentrale Hilfsmittel, das ERKOS-Handbuch.

Die **Arbeiten an den 18 Erfolgskontrollen** gemäss Jahresprogramm 1998 des 1. Erfolgskontrollplanes werden Anfang 1998 in Angriff genommen.

**Grafik 3-4: Umsetzung und Praxis von ERKOS im Überblick**



In der Anfangsphase von ERKOS bilden **Informationsanstrengungen** einen Schwerpunkt der Aktivitäten:

- In Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft **SEVAL** wird im November 1998 eine **Tagung** organisiert, an welcher ERKOS und vergleichbare Bestrebungen auf Bundesebene und in anderen Kantonen präsentiert und diskutiert werden.
- Im März 1998 wird ERKOS im Publikationsorgan der bernischen Verwaltung **BE-Info** vorgestellt.
- Im Herbst 1998 erscheinen die **Broschüre** "Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern: Eine Einführung" sowie ein **Informations-Faltblatt** zu ERKOS.<sup>15</sup>
- Auftritte in verschiedenen Gremien der Verwaltung (RESKO, GSK)
- Ab 1998 wird in den **Verwaltungsberichten** über die in den Direktionen durchgeführten Erfolgskontrollen Bericht erstattet.

Zum **Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern** wird neben der Einsitznahme von Prof. W. Linder im wissenschaftlichen Beirat eine weitere Verbindung eingerichtet. ERKOS-Untersuchungen dienen als Übungsfälle in einem Seminar zum Thema Evaluationen. Die erarbeiteten Ergebnisse (Evaluationsdesign, Vorschläge zum methodischen Vorgehen) dienen als Inputs für die Ausarbeitung der ERKOS-Untersuchungen in den Direktionen.

Im Juni 1999 orientiert das Organisationsamt den Regierungsrat in einem **Erfahrungsbericht** über den bisherigen Ablauf von ERKOS.<sup>16</sup> Der Bericht geht in erster Linie auf die bei der Ausarbeitung der ERKOS-Grobuntersuchungen (GU) aufgetauchten Probleme und Schwierigkeiten ein. Tabelle 3-1 listet diese auf und hält fest, welche Massnahmen im Laufe der ERKOS-Praxis ergriffen werden, um ihnen entgegen zu wirken. Auf die in den ERKOS-Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse geht der vorliegende Bericht in Kapitel 4 ein.

---

<sup>15</sup> Finanzdirektion des Kantons Bern, Organisationsamt (1998), Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen - Eine Einführung.

<sup>16</sup> Finanzdirektion des Kantons Bern, Organisationsamt (1999), Bericht über die Erfahrungen aus den Erfolgskontrollen 1998.

**Tabelle 3-1: Probleme/Schwierigkeiten von ERKOS und vorgenommene Anpassungen in der ERKOS-Praxis, aus Erfahrungsbericht 1999**

Beobachtete Probleme und Schwierigkeiten gemäss Erfahrungsbericht des Organisationsamtes	Korrekturmassnahmen im Laufe der ERKOS-Praxis
Die für die Erfolgskontrollen verantwortlichen Personen unterschätzen den <b>Aufwand für die Bearbeitung</b> der Untersuchungen.	In der Ausbildung wird das Problem verstärkt thematisiert und es werden Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt: <ul style="list-style-type: none"> <li>– verstärkte Unterstützung bei der Ausarbeitung der GU durch das KPZ ERKOS</li> <li>– Auftragsvergabe an Externe, seitens ERKOS wurde ein Musterpflichtenheft zur Ausschreibung einer ERKOS-GU ausgearbeitet und verteilt (Sept. 1999).</li> </ul>
Die <b>Kenntnis über ERKOS</b> und die vorgesehenen Grobuntersuchungen ist nicht bei allen Linienstellen genügend vorhanden.	Zu Beginn jeder GU Durchführung einer Kick-Off-Sitzung, an welcher die Linienvorgesetzten (meistens Amtsdirektor bzw. -direktorin) teilnehmen.
Die Erfolgskontrollen werden in den Direktionen nicht als dringendes Geschäft betrachtet. Wegen dieser tiefen <b>Priorität</b> ergeben sich immer wieder zeitliche Verzögerungen in der Erarbeitung.	Vereinbarung von Zeitplänen für die Ausarbeitung der GU an der Kick-Off-Sitzung. Die Schwierigkeit bleibt bis zum Abschluss von ERKOS bestehen.
Form und Aufbau der Erfolgskontrollberichte ist trotz Ausbildung und Hilfsmitteln nicht allen Verantwortlichen für die Durchführung der GU bewusst.	Anpassung beim Output der ERKOS-Ausbildung: Die Ausbilder erstellen auf Basis der Arbeit während der Ausbildung ein Berichtsraster (inkl. erste Inhalte), welches der festgelegten Struktur einer ERKOS-GU entspricht.
Die in der Ausbildung betonten "kritischen Erfolgsfaktoren" werden zur <b>Qualitätssicherung</b> zu wenig herangezogen. Den Vorschlägen aus der Ausbildung wird noch zu wenig Rechnung getragen	Im zentralen ERKOS-Hilfsmittel für die Ausarbeitung der GU, dem ERKOS-Handbuch, werden die Mindestanforderungen festgehalten, welche bei jedem Arbeitsschritt der Erarbeitung einer GU eingehalten werden müssen.
Die Erfolgskontrollen fallen noch zu wenig selbstkritisch aus (" <b>Betriebsblindheit</b> " als wichtiger Grund).	Die Begleitung der Ausarbeitung der GU durch das KPZ ERKOS werden intensiviert. Jede GU wird an mindestens 3 Sitzungen mit Mitgliedern des KPZ ERKOS diskutiert. Letztere nehmen dabei auch zu inhaltlichen Fragen Stellung und bringen dabei die Aussensicht ein.
Die verlangte <b>Aussensicht</b> fehlt in vielen Fällen, Primärdaten und Drittaussagen werden zu wenig verwendet.	Die Punkte werden als "kritische Erfolgsfaktoren" in den ERKOS-Hilfsmitteln (Fragebogen) festgehalten. Ihre Berücksichtigung wird im Rahmen der engeren Begleitung (vgl. oben) überprüft.
Dem Grundsatz " <b>Fakten als Grundlage von Aussagen</b> und nicht Vermutungen/Behauptungen" muss noch besser nachgelebt werden.	Der Grundsatz wird in den Mindestanforderungen (vgl. oben) verankert und im Rahmen der engeren Begleitung (vgl. oben) verstärkt überprüft (dient auch Q-Sicherung).
In einigen Fällen wird bereits bei der Ausarbeitung der GU <b>politisch anstatt sachlich</b> argumentiert.	Der Punkt wird als "kritischer Erfolgsfaktor" in den ERKOS-Hilfsmitteln (Fragebogen) festgehalten. Seine Berücksichtigung wird im Rahmen der engeren Begleitung (vgl. oben) überprüft.
Es zeigen sich häufig Schwierigkeiten, die <b>Ziele der Subventionen</b> festzuhalten. Ein wichtiger Grund ist eine schwammige Formulierung, wie sie in den rechtlichen Grundlagen der Staatsbeiträge häufig anzutreffen ist.	Bei Fehlen von klaren Zielvorstellungen in den rechtlichen Grundlagen wird verlangt, dass im Rahmen der ERKOS-GU ein Zielsystem entwickelt wird. Bestrebungen, in Gesetzen klarere Ziele zu verankern (z.B. im Rahmen der Umsetzung von NEF), dienen ERKOS.
In einigen Untersuchungen werden nur wenige <b>Umsetzungsmassnahmen</b> vorgeschlagen, obwohl die Untersuchung einen Handlungsbedarf ausgewiesen hat.	Da das KPZ ERKOS zu jeder GU einen Mitbericht verfasst, kann hier steuernd eingegriffen werden.

Die **ERKOS-Konferenz** trifft sich in der Umsetzungs- und Praxisphase von ERKOS jährlich zu vier Sitzungen. Neben den in Tabelle 3-1 erwähnten Massnahmen zur Verbesserung von ERKOS und den oben erwähnten Aktivitäten im Bereich Ausbildung und Information befas-

sen sich die Konferenz und das KPZ ERKOS im Laufe der sieben ERKOS-Umsetzungsjahre v.a. mit folgenden Geschäften:

- jährliche **Herleitung des Erfolgskontrollplanes** in zeitlicher Abstimmung mit dem direktion-internen Budgetprozess
- Aufbau und Anwendung einer **Geschäftskontrolle** der laufenden Erfolgskontrollen
- Festlegung eines vereinfachten Verfahrens für kleine Staatsbeiträge (< 100'000 CHF)
- Integration der **SEVAL-Qualitätsstandards**<sup>17</sup> in die "kritischen Erfolgsfaktoren" für ERKOS-Untersuchungen
- **Neukonzeption der Begleitung** der Ausarbeitung von ERKOS-Untersuchungen durch das KPZ ERKOS (Angebot einer Intensiv-Begleitung zur Qualitätserhöhung und zur Entlastung der Verantwortlichen für die Durchführung)
- Aufbau eines **Umsetzungsreportings** (Reporting, ob und wie die Ergebnisse aus den ERKOS-Untersuchungen umgesetzt werden): Der Aufbau eines eigentlichen Umsetzungscontrollings wird von den Direktionen und vom Regierungsrat abgelehnt. Im Juni 2002 legt das KPZ ERKOS dar, wie ein Umsetzungsreporting eingeführt werden könnte.<sup>18</sup>

Ausfluss des Umsetzungsreportings ist ein Bericht, welcher auf einer systematischen Auswertung von 22 abgeschlossenen ERKOS-Untersuchungen beruht (vgl. Kasten). Die Übersicht über die Ergebnisse der ERKOS-Untersuchungen in Kapitel 4 ist auf der Struktur dieses Auswertungsberichts aufgebaut.

**Fazit des Berichts "Eine systematische Auswertung von 22 ERKOS-Untersuchungen":<sup>19</sup>**

Die Auswertung aller abgeschlossenen ERKOS Grobuntersuchungen aus drei Erfolgskontrollperioden hat gezeigt, dass

- die Untersuchungsschwerpunkte richtigerweise bei der Vollzugskontrolle gesetzt werden.
- die Ziele der Staatsbeiträge in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen oft nicht umfassend und eindeutig formuliert sind, insbesondere Sollwerte sind selten zu finden.
- detaillierte Bewertungen und Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugsablaufs vorliegen.
- die Vorteilhaftigkeit der Staatsbeiträge in 70% der Fälle gegeben ist.
- aufgrund der Ergebnisse zahlreiche Anträge an den Regierungsrat zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Staatsbeiträge gestellt worden sind.
- über 1/3 dieser Anträge eine tendenzielle Sparwirkung aufweisen.
- der Regierungsrat den Anträgen aus den Untersuchungen in hohem Masse gefolgt ist.

Die Auswertung der Grobuntersuchungen hat auch deren Grenzen aufgezeigt: In zahlreichen Fällen ist eine detaillierte Ermittlung von Wirkungen schlicht zu aufwändig oder gar unmöglich. Die Aussagen zu Wirkungen sind in den Grobuntersuchungen meist nur punktuell und basieren in der Regel auf Expertenmeinungen. Sollen Wirkungen von Staatsbeiträgen umfassend ermittelt und bewertet werden, so sind extern durchgeführte Detailuntersuchungen notwendig, wie sie im Konzept von ERKOS vorgesehen sind. Darin widerspiegelt sich ein Problem von ERKOS - und künftig NEF - gegenüber Forderungen aus der Politik: Einerseits soll der Aufwand für die Untersuchungen tief gehalten werden, andererseits sollen möglichst gut abgestützte Aussagen zu den Wirkungen der Staatsbeiträge gemacht werden.

<sup>17</sup> Eine Arbeitsgruppe der SEVAL hat Ende der 90er Jahre Evaluations-Standards entwickelt, welche bei der Durchführung von Erfolgskontrollen berücksichtigt werden sollen. Die Standards sind auf der SEVAL-Website als Download verfügbar ([http://www.seval.ch/de/documents/seval\\_Standards\\_2001\\_dt.pdf](http://www.seval.ch/de/documents/seval_Standards_2001_dt.pdf)).

<sup>18</sup> Ecoplan (2002), ERKOS Umsetzungsreporting.

<sup>19</sup> Organisationsamt des Kantons Bern, Kompetenzzentrum ERKOS (2002), Eine systematische Auswertung von 22 ERKOS-Untersuchungen, S. 9.

- **Koordination mit NEF 2000:** Da Wirkungscontrolling und Wirkungsüberprüfungen zentrale Elemente von NEF 2000 sind und die breite Umsetzung von NEF 2000 näher rückt, wird die Koordination mit NEF 2000 ab 2001 ein wichtiges Thema. In Arbeitspapieren werden aus Sicht ERKOS Schnittstellen und Ansatzmöglichkeiten für einen Know How-Austausch aufgezeigt, in NEF-Informationsveranstaltungen wird über ERKOS orientiert.
- Vorbereitung der Durchführung einer **Metaevaluation von ERKOS:** Anfang 2002 wird das Pflichtenheft festgelegt. Anschliessend nimmt ein Team des Instituts für Politikwissenschaft (IPW) der Universität Bern unter der Leitung von Prof. W. Linder (Mitglied des wissenschaftlichen Beirates zu ERKOS) die Arbeiten auf. Die Metaevaluation weist drei Schwerpunkte auf:
  - Überprüfung der Ausarbeitung der ERKOS-Erfolgskontrollen in der Praxis und Beurteilung ihrer Qualität
  - Überprüfung der Organisation von ERKOS
  - Überprüfung der Umsetzung der Erkenntnisse aus den Erfolgskontrollen

Noch bevor die Ergebnisse der ERKOS-Metaevaluation vorliegen, werden gegenüber ERKOS kritische Stimmen laut:

- Die für die Durchführung von ERKOS zuständigen **Direktionen** kritisieren einzelne Punkte von ERKOS:
  - Im Schreiben vom 12. August 1999 an die Finanzdirektion des Kantons Bern hält die **Erziehungsdirektion** (ERZ) fest, dass "trotz umfangreicher Arbeiten für ERKOS noch kaum aussagekräftige Ergebnisse vorliegen. Der im Einzelnen beschränkte Einsatz kaum vorhandener zusätzlicher Ressourcen lässt nur einen bescheidenen Ertrag zu." Gleichzeitig wird auf NEF 2000 verwiesen, wo die Steuerung der Wirkung staatlichen Handelns an Gewicht gewinnen wird.
  - Da in der **Gesundheits- und Fürsorgedirektion** (GEF) die ERKOS-Untersuchungen von hoch qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abteilung für wissenschaftliche Auswertung erarbeitet oder - bei externer Auftragsvergabe - begleitet werden, weisen die GU der GEF eine vergleichsweise hohe Qualität auf. Die GEF macht geltend, dass sich diese hohe Qualität im politischen Prozess als "Bumerang" erweist (ERKOS-Konferenz 4-2000): Während die GEF auf Grund der erarbeiteten Ergebnisse zu Anpassungsmassnahmen gezwungen werde, würden andere Direktionen davon profitieren, dass ihre weniger aufwändig erarbeiteten GU auch weniger umzusetzende Massnahmen aufzeigen würden.
- Die **Finanzkontrolle des Kantons Bern** (FK) – welche sämtliche relevanten ERKOS-Unterlagen erhält und auch einen Vertreter in die ERKOS-Ausbildung schickt - äussert sich verschiedentlich zu ERKOS:<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Die Stellungnahmen erfolgen im Rahmen der internen Revisionsberichte der Finanzkontrolle über die Prüfung der Staatsrechnungen 1998, 1999, 2000, 2001 und 2002 oder basierend auf so genannten Metaevaluationen zu ausgewählten ERKOS-Erfolgskontrollen, welche die FK periodisch durchführt.

- 1999 empfiehlt die FK, dass bis 10 Jahre nach Inkraftsetzung der StBV (also bis zum 31. Mai 2003), und nicht erst 10 Jahre nach Beschluss des ersten Erfolgskontrollplanes sämtliche Staatsbeiträge einer Erfolgskontrolle unterworfen werden. Die rasche und systematische Einführung von Erfolgskontrollen wird als „unabdingbare Voraussetzung für den Entscheid über den Verzicht auf einzelne Subventionstatbestände, die Herabsetzung von Beitragssätzen und die Reduktion (Plafonierung) von Mitteln für die Auszahlung von Staatsbeiträgen“ erachtet.

Das KPZ ERKOS bzw. die Finanzdirektion lehnen die Empfehlung ab. Zum einen werden Ressourcenprobleme geltend gemacht, welche bei einer derart beschleunigten Durchführung der Untersuchungen entstehen würden. Zum andern wird ein negativer Image-Effekt befürchtet, wenn die Amtsstellen neben dem „courant normale“ so viele zusätzliche Untersuchungen durchführen müssten.<sup>21</sup>

- Im Jahr 2000 gibt die FK drei Empfehlungen ab: Angesichts der eingetretenen zeitlichen Verzögerungen bei der Ausarbeitung der Erfolgskontrollen sollen die ERKOS-Verantwortlichen und die zuständigen Linienvorgesetzten den Erfolgskontrollen die erforderliche Priorität einräumen. Weiter sollen umgehend Massnahmen zur Qualitätsverbesserung eingeleitet werden. Die Massnahmen sollen sich insbesondere auch gegen die Gefahr von "Betriebsblindheit" (vgl. Tabelle 3-1 oben) richten. Schliesslich empfiehlt sie dem Regierungsrat, die Ziele der Staatsbeiträge vermehrt wirkungsorientiert festzulegen.
- 2001 wird den ERKOS-Verantwortlichen und den zuständigen Linienvorgesetzten erneut empfohlen, den ERKOS-Untersuchungen die erforderliche Priorität einzuräumen. Zusätzlich werden zwei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung befürwortet: Auf Stufe Gesamtverwaltung ist ein Umsetzungscontrolling beim Organisationsamt einzuführen (vgl. dazu auch die Ausführungen zum Umsetzungsreporting oben); kann die Wirkung eines Staatsbeitrages nicht oder nur teilweise nachgewiesen werden, ist eine Detailprüfung in Betracht zu ziehen.
- 2002 betreffen die Empfehlungen der FK vier Punkte: Frühzeitige Bildung von Analyseschwerpunkten bei der Planung der ERKOS-Untersuchungen; Bestimmung von Verantwortlichen auf Stufe Direktion, welche die ERKOS-Analysen mit der erforderlichen Sachkompetenz und der notwendigen Distanz zum jeweiligen Sachverhalt durchführen; Qualitätsverbesserungsmassnahmen; Einführung eines Umsetzungscontrollings.
- 2003 wird zusätzlich zu den bereits 2002 genannten Punkten (Analyseschwerpunkte, Bestimmung von Verantwortlichen mit Sachkompetenz/Distanz, Umsetzungscontrolling) empfohlen, in den Untersuchungen dort punktuelle Vertiefungen vorzunehmen, wo substantielle Ergebnisse erwartet werden können, und methodische Fragen früh und sorgfältig zu klären.

---

<sup>21</sup> Quelle: Schreiben der Finanzdirektion an die Finanzkontrolle vom 14. Oktober 1999.

Die vom KPZ ERKOS eingeleiteten Massnahmen zur Qualitätssicherung und zur Stärkung der „externen Sicht“ (intensivere Begleitung der Untersuchungen durch KPZ ERKOS) scheinen Wirkung zu zeigen: Bei 5 in den Jahren 2002 und 2003 einer Metaevaluation unterzogenen ERKOS-Untersuchungen kommt die FK zu einer grundsätzlich positiven Einschätzung der Qualität, auch wenn die FK bei allen Untersuchungen noch Verbesserungsvorschläge macht. Die beiden übrigen zentralen Punkte der FK lassen sich nicht umsetzen (Ablehnung eines Umsetzungscontrollings durch die ERKOS-Konferenz, keine spürbare Erhöhung der Priorität der ERKOS-Untersuchungen aus Ressourcen- und Akzeptanzgründen).

- Im Rahmen der Verabschiedung des Erfolgskontrollplanes 2002-2005 werden im November 2001 auch im **Regierungsrat** kritische Stimmen gegenüber ERKOS laut: ERKOS weise in der Regel keine Mängel bei den Staatsbeiträgen auf, was darauf zurückgeführt wird, dass diejenigen die Erfolgskontrolle durchführen, welche auch den Staatsbeitrag gewähren. Insgesamt würden Aufwand und Ertrag nicht stimmen. Die Finanzdirektion wird beauftragt, ERKOS zu hinterfragen.

Im März 2002 wird der Finanzdirektor über die bisherigen Ergebnisse der ERKOS-Untersuchungen orientiert. Der Bericht "Eine systematische Auswertung von 22 ERKOS-Untersuchungen" (vgl. Kasten oben) wird den Mitgliedern des Regierungsrates abgegeben.

- In Zusammenhang mit der Diskussion eines Berichts betreffend die Plafonierung der Staatsbeiträge und deren Beschränkung auf die Kernbereiche der Staatstätigkeit hält die **Finanzkommission** im November 2001 zuhänden des Grossen Rates folgendes fest:
  - Das Instrument der wirkungsorientierten Kontrolle der Staatsbeiträge leistet zur Haushaltsanierung keinen Beitrag. In der Regel wird in den ERKOS-Berichten kein Sparpotenzial aufgezeigt, sondern eine Weiterführung, wenn nicht sogar ein Ausbau der untersuchten Staatsbeiträge empfohlen.
  - Durch die Einführung eines Monitorings und die Erhöhung der Transparenz sollte das Instrument der ERKOS-Berichte zumindest teilweise ersetzt werden.

Der Finanzdirektor und eine Ratsminderheit teilen diese Einschätzung nicht. Sie machen geltend, dass Erfolgskontrollen nicht zwingend Beiträge zur Haushaltsanierung leisten müssen, sondern Aussagen zum Vollzug und zu den Wirkungen der Staatsbeiträge machen sollen. Damit würden sie die Grundlagen für politische Entscheide liefern. Ein Monitoring wird nicht als Alternative, sondern als Voraussetzung für eine aussagekräftige und fundierte Erfolgskontrolle verstanden.<sup>22</sup>

- Am 23. November 2001 orientiert der Leiter des KPZ ERKOS in der **GPK** ausführlich über ERKOS. Wichtige Themen sind auch hier die Frage der internen Durchführung von Erfolgskontrollen (Stichwort "Betriebsblindheit") und die Koordination zwischen ERKOS und NEF 2000. Die dominierende Rolle der Direktionen bei der Planung, Durchführung und

---

<sup>22</sup> Quelle: Protokoll der Debatte im Grossen Rat vom 21. November 2001.

Umsetzung der Erfolgskontrollen wird kritisch hinterfragt, ebenso die Hilfsmittel und die gesamte ERKOS-Organisation.

### 3.5 Abschluss von ERKOS

Vor diesem kritischen Hintergrund wird ERKOS im Rahmen der **Strategischen Aufgabenüberprüfung SAR** ebenso einer Prüfung unterzogen wie alle übrigen Staatstätigkeiten. Die Aufgabenüberprüfung in den einzelnen Direktionen erfolgt auf Stufe Produkt: Für jedes Produkt sind in "Offerten" Sparmöglichkeiten aufzuzeigen. ERKOS ist das Produkt 47-039 der Finanzdirektion.

Das Organisationsamt schlägt in seiner Offerte vor, auf den vorgesehenen Know How-Transfer von ERKOS zum Wirkungscontrolling von NEF 2000 und auf eine für das Jahr 2006 geplante 2. Metaevaluation von ERKOS zu verzichten. Am 11. August 2002 trifft der Regierungsrat jedoch den folgenden Entscheid:

- Verzicht auf die geplante Metaevaluation im Jahr 2006
- Verzicht auf die Durchführung von Erfolgskontrollen bei Staatsbeiträgen ab 2005

Das Sanierungspotenzial dieser Sparmassnahme wird auf rund 250'000 CHF veranschlagt. In dieser Summe sind Einsparungen, wie sie sich aus ERKOS-Untersuchungen ergeben können - und bereits ergeben haben (vgl. dazu Kapitel 4) - nicht enthalten. Neben dem Sparbeitrag sind folgende Gründe für den Regierungsratsentscheid ausschlaggebend:<sup>23</sup>

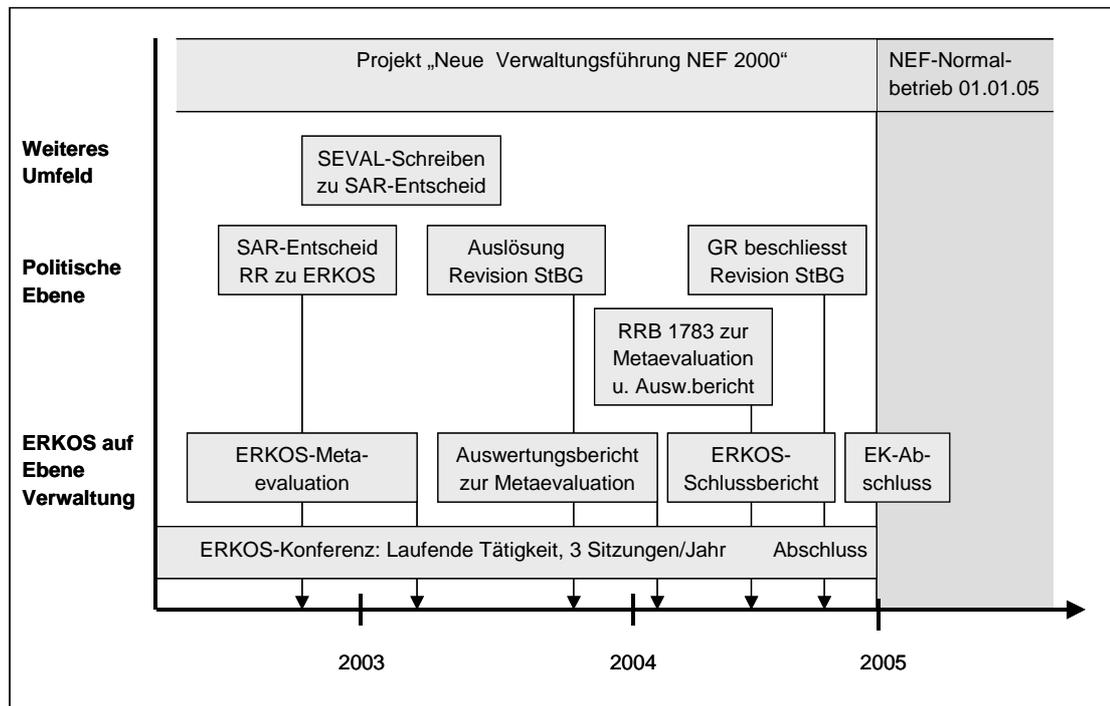
- ERKOS belaste vor allem die eigenen Leute mit viel Arbeit, trotz der Unterstützung des OA.
- Die Ämter und Direktionen können selber beurteilen, ob irgendwo etwas zu verbessern wäre (hinsichtlich Effizienz, Effektivität, Zielerreichung, Vollzugsprobleme). Man brauche dafür nicht aufwändige ERKOS-Untersuchungen.
- ERKOS sei zu stark eine Selbstevaluation und es würden nur Aussagen gemacht werden, welche im Interesse der Ämter und Direktionen sind. Die Objektivität der Erfolgskontrollen sei nicht gegeben.

Wie Grafik 3-5 zeigt, fällt der Regierungsrat den SAR-Entscheid bevor das Institut für Politikwissenschaft (IPW) der Universität Bern ihre Ergebnisse aus der Metaevaluation von ERKOS vorlegt.

---

<sup>23</sup> Quelle: Aktennotiz einer Aussprache von Vertretern des OA mit dem Finanzdirektor vom 9. September 2002.

Grafik 3-5: Der Abschluss von ERKOS im Überblick



Im Grossen Rat ist der SAR-Entscheid in der November-Session 2002 nicht unumstritten. Eine Minderheit bemängelt, dass ERKOS zu einem Zeitpunkt aufgehoben werden soll, wo seitens NEF 2000 zwar die Wirkungsorientierung als zentrales Anliegen betont wird, wo deren Umsetzung (u.a. mittels periodischem Wirkungscontrolling und Evaluationen) aber als Schwachstelle identifiziert worden sei. Eine Mehrheit des Grossen Rates folgt dem Regierungsrat. In der Debatte im Grossen Rat macht der Finanzdirektor zwei Punkte klar:

- ERKOS mit der Optik "Staatsbeitrag" ist mit der breiten Einführung von NEF 2000 per Anfang 2005 ein Auslaufmodell. Neu wird die Optik "Produktgruppe" relevant sein, auf dieser werden die zentralen Steuerungen erfolgen.
- Das im Rahmen von ERKOS erarbeitete Know How und die bereit gestellten Unterlagen sollen den NEF-Verantwortlichen in geeigneter Weise zugestellt werden.

Im Regierungsratsbeschluss 4200 vom 4. Dezember 2002 wird die Umsetzung des SAR-Entscheids zuhanden von ERKOS konkretisiert:

- Abschluss der noch laufenden ERKOS-Grobuntersuchungen bis Ende 2004
- keine Inangriffnahme neuer Untersuchungen, ausser es liegt seitens der Direktionen ein ausserordentliches Interesse vor
- Nutzbarmachung der Erkenntnisse und Erfahrungen von ERKOS (Methoden, Verfahren, Abläufe, Strukturen) in geeigneter Weise für das (Wirkungs-)Controlling von Produktgruppen von NEF 2000
- Abschluss der ERKOS-Metaevaluation durch das IPW

- sofortige Aufhebung der Arbeiten am ERKOS-Umsetzungsreporting

Im Dezember 2002 wird in der NEF-Umsetzungskonferenz über ERKOS orientiert. Anfang März 2003 legt das KPZ ERKOS einen Vorschlag vor, wie der **Know How-Transfer von ERKOS zu NEF 2000** erfolgen könnte. Angesichts des hohen Zeitdrucks seitens NEF 2000 bezüglich anderer Aufgaben als des Teils "Wirkungscontrolling/Evaluation" wird entschieden, den Know How-Transfer zeitlich zurückzustellen. Als Schnittstelle für den Know How-Transfer wird das in Diskussion stehende, aber nicht beschlossene "KPZ NEF" oder ein thematisch enger gefasstes "KPZ Evaluation" erkannt. Im November 2003 erfolgt ein Gedankenaustausch zwischen ERKOS und den NEF-Verantwortlichen der Direktionen. Anschliessend wird in der ERKOS-Konferenz entschieden, von Seiten ERKOS vorerst keine weiteren Informationsaktivitäten zu unternehmen und die Entwicklungen bei NEF 2000 abzuwarten.

Im Frühjahr 2003 stellt das Institut für Politikwissenschaft die **ERKOS-Metaevaluation** vor.<sup>24</sup> Die wichtigsten Ergebnisse sind im Kasten auf der folgenden Seite zusammengefasst (Quelle: Kurzfassung der Metaevaluation).

Basierend auf den Ergebnissen erarbeitet das KPZ ERKOS einen Auswertungsbericht, in welchem die "Lessons Learned" aus der Metaevaluation aufgearbeitet werden. Dabei steht nicht die Optik ERKOS im Vordergrund, sondern die generelle Optik "Wirkungsüberprüfungen/Erfolgskontrollen".<sup>25</sup> Die Ergebnisse dieses Berichts sind in Kapitel 5 des vorliegenden Berichts eingeflossen.

Mit dem RRB 1783 vom 2. Juni 2004 nimmt der Regierungsrat die Metaevaluation und den Auswertungsbericht des KPZ ERKOS zur Kenntnis. Als Teil des Know How-Transfers wird der Auswertungsbericht den NEF-Verantwortlichen zugestellt. Weiter steht Ende 2004 zur Diskussion, ob ein Kompetenzzentrum Evaluation gebildet werden soll, welches im Sinne eines Dienstleistungsangebots die zuständigen Stellen der Direktionen bei der Planung, Durchführung und Auswertung von Evaluationen im Rahmen des NEF-Wirkungscontrollings unterstützen würde. Ob ein solches KPZ Evaluationen gebildet wird, bleibt offen (vgl. unten Abschnitt 3.6.1).

Die rechtliche Umsetzung des SAR-Entscheidunges (Verzicht auf die Durchführung von Erfolgskontrollen) wird im Herbst 2003 ausgelöst, indem der Regierungsrat beim Grossen Rat eine entsprechende **Anpassung des Staatsbeitragsgesetzes** beantragt. Der Antrag lautet: Art. 19 (vgl. Abschnitt 3.2 und Anhang B) wird aufgehoben. Am 19. April 2004 wird die Revision des StBG im Grossen Rat einstimmig beschlossen. Am 3. November 2004 wird die Staatsbeitragsverordnung teilrevidiert: Mit dem RRB 3240 werden die Art. 8 - 12 der StBV aufgehoben (vgl. dazu Anhang B). Die Änderung tritt am 1. Januar 2005 in Kraft.

Die letzten ERKOS-Grobuntersuchungen werden im Laufe des Jahres 2005 abgeschlossen und mittels Regierungsratsbeschlüssen Anfang 2006 verabschiedet.

---

<sup>24</sup> Holzer T., Bolliger C. und Linder W. (2003), Metaevaluation ERKOS.

<sup>25</sup> Organisationsamt des Kantons Bern, Kompetenzzentrum ERKOS (2003), Metaevaluation ERKOS: Auswertungsbericht.

## Die ERKOS-spezifischen Ergebnisse der Metaevaluation im Überblick

### Ausarbeitung und Qualität der Erfolgskontrollen

Die Qualität der Grobuntersuchungen hat im Zeitverlauf zugenommen. Qualitätssichernde Instrumente, welche vom Kompetenzzentrum ERKOS eingeführt worden sind, haben dies bewirkt. Heute ist die durchschnittliche Qualität der Grobuntersuchungen mindestens als befriedigend einzustufen.

Faktoren, welche eine hohe Qualität der Grobuntersuchungen begünstigen sind insbesondere fundiertes methodisches Wissen sowie vorhandene Motivation seitens der Autorinnen und Autoren. In dieser Hinsicht weniger wichtig ist eine grosse Sachkenntnis über den konkreten Staatsbeitrag.

### Umsetzung der Massnahmen

Der Nutzen, welcher dem Kanton Bern aus den Erfolgskontrollen der Staatsbeiträge erwachsen kann, ist nicht allein von der Qualität der Grobuntersuchungen, sondern auch vom effektiven Vollzug der verabschiedeten Massnahmen abhängig. In den meisten Direktionen ist man über den konkreten Stand des Vollzugs der Massnahmen nicht im Bild, was auf ein fehlendes Controlling der Umsetzung zurückzuführen ist.

### Organisation von ERKOS

Das System ERKOS weist vor allem in organisatorischer Hinsicht Mängel auf. Die mangelnden Kompetenzen der ERKOS-Konferenz, welche organisatorisch als das zentrale Steuerungsgremium von ERKOS angelegt ist, verhindern eine effiziente Durchsetzung des gesetzlichen Auftrages. Der Umstand, dass das Organisationsamt als die zentrale Unterstützungsstelle von ERKOS in der Verwaltungshierarchie einer der sieben Direktionen liegt, ist dem reibungslosen Funktionieren des Systems ERKOS auch nicht unbedingt förderlich.

Die von den Direktionen delegierten Mitglieder der ERKOS-Konferenz weisen mit einer Ausnahme innerhalb ihrer Direktion nicht eine wirklich geeignete Position auf, um dem System zur Durchdringung in den Direktionen zu verhelfen. Dies ist umso problematischer, als ERKOS bewusst so aufgebaut worden ist, dass das System sämtliche Entscheidungsbefugnis bei den Direktionen belässt. Daneben lässt auch das persönliche Engagement einzelner Mitglieder der ERKOS-Konferenz etwas zu wünschen übrig.

In der heutigen Situation von ERKOS wird jede Grobuntersuchung mit einem separaten Regierungsratsbeschluss verabschiedet. Dies führt dazu, dass ERKOS mehrmals pro Jahr zu einem Regierungsgeschäft wird, das eher kleinere Dinge beinhaltet. Dementsprechend scheint die Regierung ERKOS keinen hohen Stellenwert beizumessen.

Aus organisatorischer Sicht als gelungen zu bezeichnen ist die Lösung mit einer ständigen externen Beratung, die bei Bedarf auch gewillt ist, Zusatzaufträge zu übernehmen. Die externen „Profis“ zeichnen sich durch eine hohe Kompetenz aus und haben sich als beständige Partner von ERKOS erwiesen.

### Beurteilung des Gesamtsystems ERKOS

Die Wirkungen von ERKOS gehen bestimmt in die erwünschte Richtung. ERKOS erweist sich somit als *effektiv*. Hinsichtlich der *Effizienz* des Systems ist es nicht möglich, ein abschliessendes Urteil abzugeben, weil der Nutzen der heutigen und auch einer alternativen Lösung nicht eindeutig quantifizierbar ist. In Bezug auf die *Zielerreichung* ist die Bewertung ambivalent. Zwar trägt die gegebene Effektivität des Systems zur Zielerreichung bei. Aber die beim Vollzug der Massnahmen festgestellten Unsicherheiten sowie der Umstand, dass das Ziel der flächendeckenden Überprüfung aller Staatsbeiträge innerhalb von zehn Jahren kaum erreicht werden wird, fallen hier negativ ins Gewicht. Trotzdem ist dem System ERKOS insgesamt *Vorteilhaftigkeit* zu attestieren. Seine Nachteile für den Kanton beschränken sich auf die finanzielle Belastung sowie die zeitliche Beanspruchung der Autorinnen und Autoren. Demgegenüber stehen die Vorteile der erhöhten Akzeptanz der Staatsbeiträge, der grösseren Glaubwürdigkeit politischer Entscheidungen, der erhöhten Wirksamkeit der Staatsbeiträge und nicht zuletzt der ausgelösten Lernprozesse in Richtung einer wirkungsorientierten Verwaltung.

Das Berner Modell der begleiteten Selbstevaluation stellt eine gelungene Kombination zwischen interner und externer Evaluation dar. In ihm werden die Vorteile der internen (Sachkenntnis) und der externen (Methodik, kritische Distanz zum Evaluationsobjekt) Evaluation kumuliert. Das bei internen Evaluationen bestehende Risiko der Betriebsblindheit kann durch eine institutionalisierte und intensive Begleitung weitgehend vermindert werden.

## 3.6 Ausblick: Entwicklungen inner- und ausserhalb des Kantons Bern

### 3.6.1 Entwicklung im Kanton Bern

Erfolgskontrollen/Evaluationen bzw. die wirkungsorientierte Verwaltungsführung werden im Kanton Bern auch in Zukunft bzw. auch nach der Aufhebung von ERKOS einen hohen Stellenwert aufweisen.<sup>26</sup> Es finden sich verschiedene Anknüpfungspunkte:

#### a) Wirkungscontrolling/Evaluationen als wichtiges Element von NEF

Im Rahmen von NEF ist die Zuständigkeit für die Leistungsseite vollständig den Direktionen übertragen worden. Die Direktionen sind somit auch für die Beurteilung der von ihnen erbrachten Leistungen und der dabei erzielten Wirkungen zuständig. Ob für diese Beurteilung unter NEF ein analoges Vollzugsinstrumentarium aufgestellt wird, ist noch offen. Sicher ist, dass es auf der Leistungsseite keine steuernde "Querschnittsdirektion" geben soll, wie diese auf der Rechnungsseite mit der Finanzdirektion der Fall ist.

Angesichts dieser Weichenstellung ist denkbar, dass es auf der Leistungsseite und damit auch im hier interessierenden Bereich Wirkungscontrolling/Evaluation keine direktionsübergreifenden (Qualitäts-)Standards geben wird. Aus ERKOS-Sicht bzw. mit Blick auf die im Rahmen von ERKOS gemachten Erfahrungen wäre dies zu bedauern. Es muss befürchtet werden, dass in diesem Fall zwischen den Direktionen problematische Qualitätsunterschiede im Bereich Wirkungscontrolling/Evaluation auftreten würden.<sup>27</sup> So verfügen etwa die ERZ und die GEF mit entsprechenden Stellen (Abteilung für Bildungsplanung und Evaluation bzw. Abteilung für wissenschaftliche Auswertung) unmittelbar über Evaluations-Know How, während dies bei anderen Direktionen weniger der Fall ist.

Mit dem oben erwähnten Kompetenzzentrum Evaluation bzw. dessen Dienstleistungsangebot könnte dieser Gefahr zumindest auf "freiwilliger" Basis etwas entgegengetreten werden. Wie erwähnt ist noch offen, ob ein solches KPZ Evaluation gebildet wird. Innerhalb der Finanzdirektion soll zwar das Generalsekretariat für die Weiterentwicklung von NEF zuständig sein. Es wird sich aber nicht vertieft mit der Leistungsseite auseinandersetzen. Eine andere Lösung könnte sein, dass das reorganisierte Amt für Informatik und Organisation das Dienstleistungsangebot basierend auf dem im Rahmen von ERKOS erarbeiteten Know How anbietet. Elemente des Angebots könnten beispielsweise sein:<sup>28</sup>

- Aufbau von Fachwissen und Knowledge-Management für Evaluationen
- Erarbeiten von Evaluationshilfsmitteln zuhanden der Direktionen

---

<sup>26</sup> Wichtige Grundlage für die folgenden Ausführungen ist Nuspliger K. (2005), Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern.

<sup>27</sup> Diese Befürchtungen hat auch die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern geäussert: In ihrem „Bericht über ihre Tätigkeit im 1. Halbjahr 2004“ hält sie fest, dass sie vom Regierungsrat erwarte, dass er dem Aufbau der Wirkungskontrollen und Gesetzesevaluation unter NEF, trotz der vielen anderen NEF-Themen, die nötige Beachtung schenke.

<sup>28</sup> Vgl. Nuspliger K. (2005), Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern, S. 55.

- Hilfestellung bei der Ausschreibung und Begleitung von externen Wirkungsüberprüfungen
- Entwickeln von Qualitätsstandards
- Aufbau von Ausbildungsangeboten

#### b) Gesetzesevaluation

Im Kanton Bern finden sich sowohl Anknüpfungspunkte für eine prospektive als auch für eine retrospektive Gesetzesevaluation:

- **Prospektive Gesetzesevaluation:** Anknüpfungspunkte finden sich in verschiedenen Gesetzen (z.B. Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe) aber auch in den Rechtsetzungsrichtlinien. Wie beim Wirkungscontrolling im Rahmen von NEF sind die Direktionen zuständig für die Durchführung von prospektiven Gesetzesevaluationen. Eine gewisse Harmonisierung zwischen den Direktionen ist hier erfolgt, da am 1. Januar 2005 eine Regelung in Kraft gesetzt worden ist, wonach der Regierungsrat in jedem dem Grossen Rat unterbreiteten Erlass in angepasster Form Auskunft über die zu erwartenden Auswirkungen des Erlasses erteilen muss (Umsetzung von Art. 65 Abs. 3 des Grossratsgesetzes).
- **Retrospektive Gesetzesevaluation:** Klauseln für retrospektive Gesetzesfolgeabschätzungen finden sich in verschiedenen Spezialgesetzen. Art. 65a des Grossratsgesetzes sieht vor, dass der Grosse Rat in Erlassen oder Beschlüssen nachträgliche Evaluationen ausdrücklich vorsehen kann.

#### c) Evaluationen ausserhalb der Verwaltung

Wirkungsüberprüfungen/Evaluationen sind nicht nur Aufgabe der Verwaltung und der Exekutive. Mit ihnen befassen sich auch der Grosse Rat und die Finanzkontrolle:

- Artikel 22 Abs. 2 des Grossratsgesetzes legt in allgemeiner Weise fest, dass die zuständige Kommission des Parlaments die Aufgaben- und Massnahmenüberprüfungen des Kantons kontrollieren oder selbst Evaluationen durchführen kann.
- Die Finanzkontrolle nimmt generell Überprüfungsfunktionen wahr. Während der Laufzeit von ERKOS hat sie periodisch einzelne ERKOS-Untersuchungen auf ihre Qualität hin überprüft und bei Bedarf Verbesserungsvorschläge abgegeben. Sie kommt dabei mehrheitlich zu einer positiven Einschätzung der Qualität, gibt aber auch viele Empfehlungen ab, wie die Untersuchungen noch verbessert werden könnten.

### 3.6.2 Entwicklungen in anderen Kantonen

Im Rahmen der ERKOS-Abschlussarbeiten ist eine Stichprobenumfrage bei 18 Kantonen durchgeführt worden.<sup>29</sup> Ziel der Umfrage war es, einen Überblick über den Stand und die

---

<sup>29</sup> Die Telefonumfrage ist im Oktober 2004 durchgeführt worden.

Entwicklungen im Bereich Erfolgskontrollen/Überprüfung von Staatsbeiträgen zu erhalten. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3-2 zusammenfassend pro befragten Kanton wiedergegeben.

**Tabelle 3-2: Systeme von Erfolgskontrollen im Staatsbeitragsbereich in den Kantonen**

Grundtypen von Systemen	Kantone
<b>Typ 1:</b> Erfolgskontrollen werden von einer verwaltungsexternen, unabhängigen Instanz durchgeführt.	GE
<b>Typ 2:</b> Staatsbeiträge müssen per Gesetz periodisch mit einer Erfolgskontrolle analysiert werden. Durchführung erfolgt im Rahmen eines vorgegebenen, institutionalisierten Systems. Typ 2 kommt ERKOS am nächsten.	BE, FR, GR, LU
<b>Typ 3:</b> Staatsbeiträge müssen per Gesetz periodisch mit einer Erfolgskontrolle analysiert werden. Die Durchführung erfolgt aber <b>nicht</b> im Rahmen eines vorgegebenen institutionalisierten Systems im Sinne von ERKOS.	AG, AI, AR, BL, BS, SZ, ZG
<b>Typ 4:</b> Staatsbeiträge werden punktuell überprüft (Kein System).	GL, NW, SH, TG, UR, ZH

Tabelle 3-2 zeigt, dass eine Mehrheit der Kantone periodische Überprüfungen der Staatsbeiträge durchführt. Jedoch gibt es nur wenige, welche ein umfassendes System wie ERKOS aufweisen. Viele Kantone überprüfen ihre Staatsbeiträge entweder punktuell oder in regelmäßigen Abständen. Dies allerdings in den meisten Fällen nicht mittels eines standardisierten Konzepts. Es verwundert nicht, dass vor allem die kleineren Kantone auf umfassende, institutionalisierte Überprüfungssysteme verzichten, da sich bei einem kleineren Kanton die Staatsbeitragsvielfalt in Grenzen hält. Für die Durchführung systematischer Untersuchungen würde sich zudem die Frage der verfügbaren Ressourcen und letztlich die des Verhältnisses von Kosten und Nutzen stellen.

Ein umfassendes Evaluationssystem im Sinne des Kantons Bern weisen die Kantone Fribourg, Luzern und Graubünden auf. Allen drei Kantonen standen die ERKOS-Grundlagen des Kantons Bern zur Verfügung. Die aufgebauten Systeme basieren auf ERKOS, wobei Anpassungen an die eigenen Bedürfnisse vorgenommen wurden. Neben einem gesetzlichen Auftrag ist das zentrale gemeinsame Merkmal dieser Kantone das Vorhandensein eines klar formulierten Konzepts, nach welchem Auswahl, Planung und Durchführung der Erfolgskontrollen stattfinden.

Eine institutionalisierte verwaltungsexterne Evaluationsstelle weist einzig der Kanton Genf auf.<sup>30</sup> Die Verantwortung für die Evaluationen seiner Staatsbeiträge hat der Kanton einer externen Kommission übertragen, welche seit dem Juni 1995 Evaluationen durchführt (auf der Website sind insgesamt 14 abgeschlossene Evaluationen zu finden).

<sup>30</sup> Vgl. <http://www.geneve.ch/cepp/>

### 3.6.3 Bundesebene

Bis vor kurzem sah die Situation auf Bundesebene ähnlich aus wie im Kanton Bern vor der Einführung von ERKOS. Evaluationen und Wirkungsüberprüfungen wurden von verschiedenen Akteuren (z.B. Ämter, parlamentarische Verwaltungskontrolstelle) als Steuerungsinstrument eingesetzt, ohne dass eine übergeordnete Strategie bezüglich des Einsatzes und der Bedeutung von Wirkungsüberprüfungen bestanden hätte. Entsprechend wurden auf Bundesebene grosse Unterschiede im Evaluationsverständnis, in der personellen und finanziellen Ausstattung der Dienststellen, in deren institutioneller Anbindung und in der Qualität von Evaluation festgestellt.<sup>31</sup>

Angesichts knapper werdenden Ressourcen hat auch auf Bundesebene die Bedeutung eines effizienten Mitteleinsatzes weiter zugenommen. Vor diesem Hintergrund hat das Parlament den Artikel 170 in die neue Bundesverfassung eingefügt. Der Artikel besagt, dass die Bundesversammlung dafür sorgt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Im Juni 2004 hat eine Arbeitsgruppe, die „Interdepartementale Kontaktgruppe Wirkungsprüfungen (IDEKOWI)“, Vorschläge unterbreitet, wie BV-Artikel 170 bei Bundesrat und Bundesverwaltung umgesetzt werden könnte.<sup>32</sup> Im Bericht werden Wirksamkeitsüberprüfungen als unverzichtbares Steuerungsinstrument bezeichnet. Gleichzeitig wird festgestellt, dass das Steuerungsinstrument in den einzelnen Bundesstellen noch sehr unterschiedlich verankert ist, dass es an Planung und Koordination fehlt und dass die Ergebnisse aus Wirksamkeitsüberprüfungen noch unzureichend genutzt werden. Für die Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen sollen vier Schlüsselideen wegleitend sein:

- Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung stärken (Setzen von Wirkungszielen, regelmässige Überprüfung der Zielerreichung)
- Transparenz (Austausch von Planungsinformationen, Einbindung von verschiedenen Stellen bei der Durchführung der Überprüfungen, aktive Kommunikation der Ergebnisse)
- Qualität (Qualitätssicherung mittels Qualitätsstandards, Beizug von ExpertInnen, externe Bearbeitung von Evaluationen)
- Grösseres Gewicht der Wirtschaftlichkeit als Überprüfungskriterium (in diesem Zusammenhang wird auch eine stärkere Beteiligung der Finanzverwaltung an der Konzipierung und Steuerung von Wirkungsüberprüfungen verlangt).

Aus der Ist-Analyse und den vier Schlüsselideen werden fünf Handlungsfelder identifiziert (vgl. Kasten auf der folgenden Seite).

---

<sup>31</sup> Vgl. Widmer Th., Rüegg E. und Neuenschwander P. (2001), Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund.

<sup>32</sup> Vgl. IDEKOWI (2004), Wirksamkeit von Bundesmassnahmen.

### **Die fünf Handlungsfelder für eine verstärkte Verankerung von Wirksamkeitsüberprüfungen im Bundesrat und in der Bundesverwaltung**

Gemäss Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsüberprüfungen" an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom Juni 2004

#### **Massnahmen der Ämter**

Die Ämter tragen die Hauptverantwortung für Wirksamkeitsüberprüfungen und bauen sie in ihre Führungsstruktur ein. Sie entwickeln Strategien, organisieren die Wirksamkeitsüberprüfung und stellen die nötigen Ressourcen zur Verfügung. Sie schaffen bei Revisionen ihrer Erlasse angemessene rechtliche Grundlagen für den Datenzugang bei Wirksamkeitsüberprüfungen. Die Ämter machen die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen öffentlich und sichern deren Qualität. Sie planen Wirksamkeitsüberprüfungen zu Handen des Departements, der Bundeskanzlei und des Bundesrates. Sie bemühen sich aktiv um die Koordination mit Fachkreisen und Querschnittämtern.

#### **Massnahmen der Departemente und der Bundeskanzlei**

Die Departemente nehmen eine aktivere Rolle ein als bisher: Sie sorgen dafür, dass die Ämter den Anforderungen an Wirksamkeitsüberprüfungen nachkommen, unterstützen sie und ergreifen, falls nötig, Massnahmen. Sie entwickeln Strategien für die Wirksamkeitsüberprüfung in ihrem Bereich und machen gegebenenfalls den Ämtern Vorgaben. Sie überprüfen die Planungen sowie die Strategien der Ämter. Die Departemente koordinieren die Aktivitäten der Ämter und sprechen sich ab bei interdepartementalen Wirksamkeitsüberprüfungen. Sie bezeichnen je Ansprechpartner der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen des Parlaments. Die Departemente und die Bundeskanzlei unterbreiten in Anträgen und Aussprachepapieren die für den Entscheid des Bundesrats relevanten Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen.

#### **Massnahmen auf Stufe Bundesrat**

Der Bundesrat engagiert sich für eine angemessene Wirksamkeitsüberprüfung und setzt inhaltliche Schwerpunkte. Er kann im Rahmen der Legislatur- oder Jahresplanung den von den Ämtern vorgeschlagenen weitere Wirksamkeitsüberprüfungen hinzufügen oder Vorschläge streichen und er kann Schwerpunkte setzen. Er beschliesst Überprüfungen im interdepartementalen Bereich, wie beispielsweise zurzeit im Sicherheitsbereich. Der Bundesrat ist zentraler Adressat für die Ergebnisse von Wirksamkeitsüberprüfungen und nutzt sie bei seinen Entscheiden. Der Bundesrat gibt im Rahmen der Geschäftsberichterstattung Auskunft über die Ergebnisse der wichtigsten Wirksamkeitsüberprüfungen.

#### **Massnahmen der Querschnittsämter**

Die Querschnittsämter intensivieren ihre bisherigen koordinierenden und unterstützenden Funktionen in Richtung Wirksamkeitsüberprüfungen. Dies betrifft insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Legislatur- und Jahresplanung und Geschäftsberichterstattung: Einbezug von Wirksamkeitsüberprüfungen und ihrer Ergebnisse (Bundeskanzlei).
- Rechtsetzung: Einbezug der Wirkungsdimension bei der Gesetzgebung und bei der Anpassung von Erlassen, Information und Beratung anderer Dienststellen über Instrumente und Vorkehren zur Wirksamkeitsüberprüfung, Erleichterung des Erfahrungsaustauschs (Bundesamt für Justiz).
- Verstärkter Einbezug des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit von Bundesmassnahmen (Eidgenössische Finanzverwaltung und seco).
- Ausbildung: Kurse über die Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung (Eidgenössisches Personalamt).
- Forschung: Verbesserung und Vereinfachung des Informationssystems ARAMIS und Einrichtung einer Datenbank für Evaluationen (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft).

#### **Verhältnis Parlament - Exekutive - Finanzkontrolle**

Die Zusammenarbeit der parlamentarischen Organe, der Exekutive und der Finanzkontrolle wird durch umfassende gegenseitige Information über geplante und die Ergebnisse durchgeführter Wirksamkeitsüberprüfungen optimiert. Die Generalsekretariate der Departemente und die Bundeskanzlei bezeichnen je eine/n Vertreter/in als Ansprechpartner. Die interdepartementale Koordinationsgruppe „Wirksamkeitsüberprüfung“ unter dem Vorsitz der Bundeskanzlei stellt zusammen mit der Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte der Kohärenz der Wirksamkeitsüberprüfungen nach Artikel 54 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes sicher. Die interdepartementale Koordinationsgruppe gewährleistet zudem die Kontrolle der Umsetzung von Artikel 170 BV und kann Empfehlungen zuhanden der Departemente und Ämter abgeben. Die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz unterstützen die interdepartementale Koordinationsgruppe.

#### **Rechtliche Massnahmen**

Die rechtliche Umsetzung erfolgt durch eine Änderung von Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Bereichsspezifische Evaluationsklauseln sollen inskünftig nur sparsam eingesetzt werden und höchstens für wichtige Erlasse oder Massnahmen vorbehalten bleiben.

In vielen Punkten entspricht die auf Bundesebene vorgeschlagene Strategie der IDEKOWI dem in ERKOS gewählten Ansatz, in einigen kommen andere/zusätzliche Aspekte hinzu:

- Wie bei ERKOS nehmen die Ämter bei der Planung, Durchführung (inkl. Qualitätssicherung) und Kommunikation von Wirkungsüberprüfungen die Schlüsselrolle ein.
- Analog zu den Direktionen bei ERKOS kommt den Departementen eine Controlling- und Koordinationsfunktion zu. Analog zu den ERKOS-Verantwortlichen bezeichnen sie Ansprechpartner (u.a. für Gremien des Parlaments) für den Themenbereich Wirkungsüberprüfungen.
- Der Bundesrat nimmt im Wesentlichen die gleichen Funktionen wahr wie der Regierungsrat im Rahmen von ERKOS (u.a. Schwerpunktsetzung bei der Auswahl der durchzuführenden Untersuchung, Kenntnisnahme der Ergebnisse als zentraler Adressat).
- Weiter gehend gegenüber ERKOS ist die Einbindung von Querschnittsämtern, welchen in der IDEKOWI-Strategie spezifische Aufgaben zugeschrieben werden.
- Die interdepartementale Koordinationsgruppe übernimmt ähnliche Aufgaben wie die ERKOS-Konferenz. Besonders hervorgehoben wird in der IDEKOWI-Strategie aber der Informationsaustausch mit Stellen ausserhalb der Verwaltung (Parlament, Finanzkontrolle), um die Kohärenz der Wirkungsüberprüfungen sicherzustellen.

Am 3. November 2004 hat der Bundesrat vom Bericht Kenntnis genommen. Die Ämter, die Departemente und die Bundeskanzlei sind beauftragt worden, die von der IDEKOWI vorgeschlagenen Massnahmen umzusetzen, mit Ausnahme der folgenden Vorschläge:<sup>33</sup>

- Die Frage der Qualitätssicherung und –kriterien (u.a. Einordnung der SEVAL-Standards) wird in der Generalsekretärenkonferenz vertieft diskutiert;
- Die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung und mit dem Parlament wird von der Generalsekretärenkonferenz (und nicht von einer separaten Koordinationsgruppe) wahrgenommen;
- Auf die Änderung von Artikel 5 RVOG wird verzichtet.

---

<sup>33</sup> Beschluss des Schweizerischen Bundesrates zur Umsetzung von Artikel 170 BV / Verstärkung der Wirksamkeitsüberprüfungen vom 3. November 2004.

## 4 ERKOS-Ergebnisse im Überblick

### 4.1 Einführung und Vorgehensweise

Ziel dieses Abschnittes ist es, die in den verschiedenen ERKOS-Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse systematisch auszuwerten. Damit soll einerseits ein Eindruck vermittelt werden, welche Art von Ergebnissen und Erkenntnissen erarbeitet worden sind, andererseits gibt die Auswertung einen Überblick über den von den Untersuchungen abgedeckten Teil des Staatsbeitragswesens.

Jede ERKOS-Untersuchung wird systematisch nach einem vorgegebenen Raster ausgewertet. Auf der Basis dieser einzelnen Auswertungen wird dargestellt, zu welchen Ergebnissen und Erkenntnissen die Untersuchungen gekommen sind.

Es werden 55 abgeschlossene Erfolgskontrollen aus den sechs Erfolgskontrollperioden 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 und 2003 berücksichtigt. In diesen 55 Erfolgskontrollen wurden insgesamt 67 Staatsbeiträge untersucht.<sup>34</sup> Die Auswertung geht konkret auf folgende Fragen ein:

- Was ist in den abgeschlossenen Untersuchungen analysiert worden?
- Welche neuen Erkenntnisse sind gewonnen worden?
- Wie werden die entsprechenden Staatsbeiträge beurteilt?
- Welche Umsetzungsanträge an den Regierungsrat sind aufgrund der Erkenntnisse gestellt worden?
- Welche Umsetzungsanträge hat der Regierungsrat genehmigt?

Nach einigen generellen Angaben zu den untersuchten Staatsbeiträgen in Kapitel 4.2, wird in den einzelnen Abschnitten von Kapitel 4.3 auf die obigen Fragen eingegangen. In Kapitel 4.5 wird abschliessend ein kurzes Fazit zur vorliegenden Auswertung gezogen. Die quantitativen Auswertungen werden an Hand von ausgewählten Beispielen aus ERKOS-Untersuchungen illustriert (vgl. Kapitel 4.4).

---

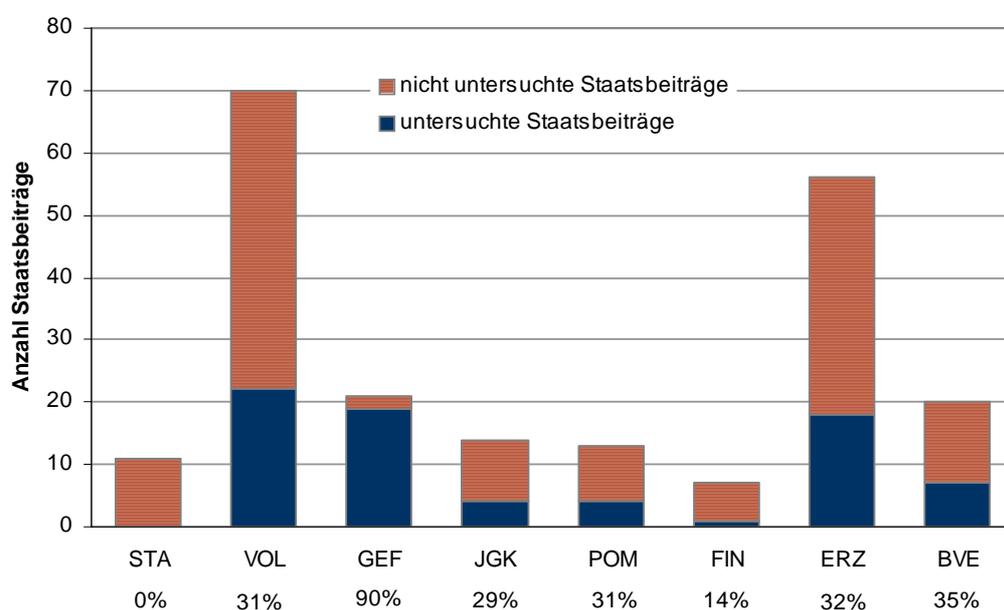
<sup>34</sup> In einzelnen Erfolgskontrollen werden mehrere Staatsbeiträge untersucht. Es wurden daher mehr Staatsbeiträge untersucht, als dass Erfolgskontrollen durchgeführt worden sind.

## 4.2 Eckpunkte der ERKOS-Untersuchungen

### 4.2.1 Untersuchte Staatsbeiträge

Von den insgesamt rund 210 Staatsbeiträgen im Kanton Bern sind 71 resp. 34% im Rahmen von ERKOS untersucht worden.<sup>35</sup> Weil teilweise mehrere, thematisch verwandte Staatsbeiträge zusammen untersucht worden sind, wurden mehr Staatsbeiträge untersucht, als dass ERKOS-Untersuchungen durchgeführt worden sind. Grafik 4-1 zeigt das Total der Staatsbeiträge nach Direktionen sowie die Anzahl untersuchte (bzw. nicht untersuchte) Staatsbeiträge.

**Grafik 4-1: Anzahl untersuchter Staatsbeiträge nach Direktionen<sup>36</sup>**



Die Prozentbeträge sind wie folgt zu lesen: 35% der BVE-Staatsbeiträge sind in ERKOS untersucht worden.

Die untersuchten Staatsbeiträge entstammen mehrheitlich folgenden Politikbereichen:

<sup>35</sup> Darin eingeschlossen sind die drei zur Zeit noch laufenden Untersuchungen, die zusammen vier Staatsbeiträge untersuchen.

<sup>36</sup> Für die Kategorisierung der GEF-Staatsbeiträge bestehen verschiedene Systeme. Je nach Kategorisierungssystem resultiert eine andere Anzahl Staatsbeiträge.

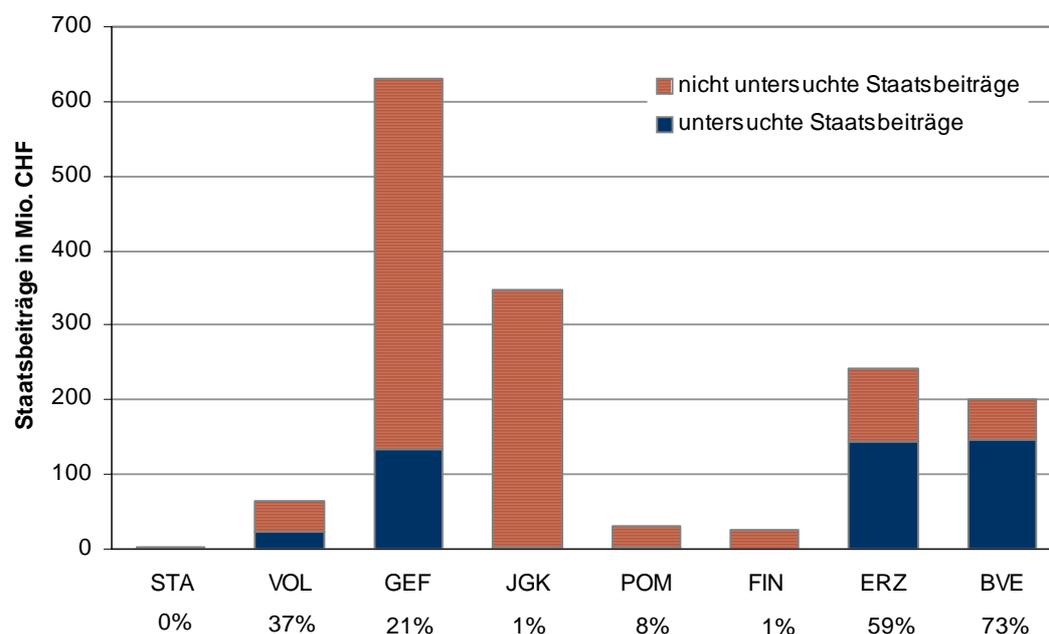
**Tabelle 4-1: Politikbereiche der untersuchten Staatsbeiträge<sup>37</sup>**

Direktion	Politikbereich
BVE	– Verkehr – Abfall- und Abwasserentsorgung – Wasserbau
ERZ	– Bildungswesen – Berufsbildung – Forschung – Kultur
GEF	– Gesundheitswesen – Erziehungswesen – Soziales
JGK	– Raumplanung – Kirchliche Angelegenheiten – Justizwesen – Soziales
POM	– Polizei – Rettungswesen – Strafvollzug
STA	– <i>Keine Erfolgskontrollen</i>
VOL	– Landwirtschaft und Waldbau – Tourismus – Regionalpolitik – Umwelt und Naturschutz – Arbeitsmarkt – Berufsbildung
FIN	– Personalwesen

Der Kanton Bern richtet jährliche Staatsbeiträge von rund 1.5 Mia. CHF aus.<sup>38</sup> Davon sind in den sechs Erfolgskontrollperioden von 1998 bis 2004 29% untersucht worden. Die Beträge sind unterschiedlich gross, sie reichen von 30'000 CHF bis 360 Mio. CHF (Leistungsentschädigungen im ÖV). Wird dieser „Ausreisser nach oben“ nicht berücksichtigt, so weist der durchschnittliche untersuchte Staatsbeitrag einen Umfang von 6 Mio. CHF auf. Der Vergleich mit der Anzahl untersuchter Staatsbeiträgen zeigt, dass im Schnitt eher kleinere Staatsbeiträge untersucht worden sind. In Grafik 4-2 ist das gesamte Volumen von 1.5 Mia. CHF nach Direktionen dargestellt.

<sup>37</sup> Detailliertere Angaben zu den untersuchten Staatsbeiträgen finden sich unter <http://www.fin.be.ch/site/kaio-amt-informatik-organisation.htm>, wo jede Untersuchung auf einer Seite zusammengefasst dargestellt ist.

<sup>38</sup> Rechnungszahlen 2001 gemäss ASP-Datenbank.

**Grafik 4-2: Volumina der Staatsbeiträge nach Direktionen (Rechnungszahlen 2001)<sup>39</sup>**

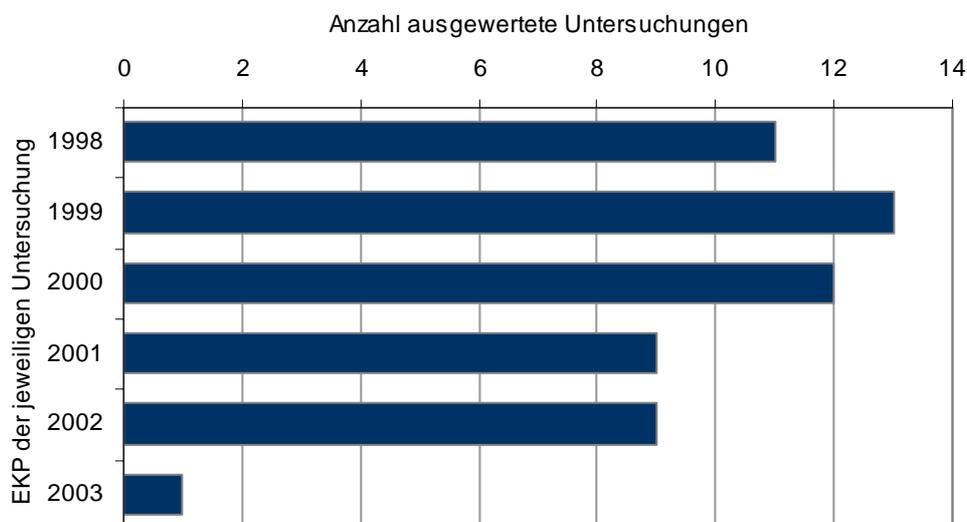
Die Prozentbeträge sind wie folgt zu lesen: 73% des Volumens der BVE-Staatsbeiträge sind in ERKOS untersucht worden.

In Grafik 4-2 fällt auf, dass volumenmässig die Anteile der untersuchten Staatsbeiträge stark schwanken: während in der BVE 73% des Staatsbeitrags-Volumens untersucht worden ist, sind es in der JGK nur 1%. Dies rührt daher, dass in der BVE mit den Leistungsvereinbarungsentschädigungen mit einem Volumen von rund 360 Mio. CHF ein „grosser Brocken“ einer Grobuntersuchung unterzogen worden ist. In der JGK sind zwar einige Untersuchungen durchgeführt worden (29% aller Staatsbeiträge der JGK wurden untersucht – vgl. Tabelle 4-1), jedoch handelte es sich finanziell um kleinere Beiträge.

#### 4.2.2 Angaben zu den ausgewerteten Berichten

Die ausgewerteten Berichte stammen aus den sechs Erfolgskontrollperioden 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 und 2003. Per Mitte Juni 2005 sind 55 Untersuchungen abgeschlossen. Noch nicht berücksichtigt sind die 3 Untersuchungen, die zur Zeit noch in Bearbeitung stehen.

<sup>39</sup> Die Volumina der GEF-Staatsbeiträge stammen aus verschiedenen Quellen und Jahren. Insofern ist der ausgewiesene Betrag nur als ungefähre Richtgrösse zu interpretieren.

**Grafik 4-3: Ausgewertete Untersuchungen (Total 55) pro Erfolgskontrollplan (EKP)**

Bei allen betrachteten ERKOS-Untersuchungen handelt es sich um Grobuntersuchungen (GU) mit einer Ausnahme: Auf Antrag einer Grobuntersuchung ist zum Stipendienwesen im Kanton Bern eine Detailuntersuchung (DU) in Auftrag gegeben worden.

Grundsätzlich verfolgt ERKOS das Ziel, dass eine Grobuntersuchung in einem halben Jahr abgeschlossen wird. Wie Tabelle 4-2 zeigt, wird dieses Ziel nur selten erreicht: Nur 18% aller Untersuchungen sind in einem halben Jahr oder weniger abgeschlossen worden. Das Ausarbeiten von 33 Berichten dauerte gar länger als ein Jahr. Offensichtlich lässt sich neben der Auslastung durch das "Tagesgeschäft" und durch andere prioritär eingestufte Aufgaben nicht genügend Zeit für die Ausarbeitung der ERKOS-Untersuchungen finden. Das in der ERKOS-Konferenz mehrfach besprochene und auch in der Metaevaluation hervorgehobene Ressourcenproblem manifestiert sich in den Zahlen von Tabelle 4-2.

**Tabelle 4-2: Dauer der ausgewerteten Untersuchungen (Total: 55)**

	bis und mit 0.5 Jahre	0.5 - 1 Jahr	> 1 Jahr
Anzahl Untersuchungen	10	12	33
Prozent	18%	22%	60%

Der Umfang der Grobuntersuchungen schwankt zwischen 7 und 92 Seiten (ohne Anhänge), die durchgeführte Detailuntersuchung weist einen Umfang von 241 Seiten auf. Im Durchschnitt beträgt der Umfang bei den Grobuntersuchungen rund 30 Seiten. Extern erstellte Berichte weisen in der Regel Seitenzahlen von 50-80 auf, verwaltungsinterne 10-20. Oftmals werden umfangreiche Anhänge beigelegt.

## 4.3 Inhalt und Ergebnisse der ERKOS Untersuchungen

### 4.3.1 Schwerpunkte der Untersuchungen

Tabelle 4-3 zeigt die inhaltliche Schwerpunktsetzung der ausgewerteten Untersuchungen.

**Tabelle 4-3: Schwerpunkte aus 55 ERKOS-Untersuchungen (mehrere Punkte pro Untersuchung möglich)**

Ausarbeitung Zielsystem	25
Vollzugskontrolle	53
Wirkungsanalyse	34
Datenaufarbeitung/Monitoring	8

Die meisten Untersuchungen legen einen Schwerpunkt auf die Vollzugskontrolle. Dies entspricht dem Konzept einer Grobuntersuchung (GU). Umfassende Wirkungsanalysen sind mit den für eine GU verfügbaren Ressourcen nur selten durchführbar.

Zudem entspricht es bei grossen Staatsbeiträgen dem ERKOS-Grundkonzept, dass zuerst eine GU durchgeführt wird, welche den Charakter einer Vorstudie zu einer anschliessenden, extern durchgeführten Detailuntersuchung aufweist. Die Vorstudie soll die Fragestellung der Detailuntersuchung klären und eine Übersicht über die verfügbaren Daten und den Vollzugsablauf enthalten. In einem Wirkungsmodell sollen die Wirkungen des Staatsbeitrages festgehalten, aber nicht gemessen werden. Letzteres ist Aufgabe der Detailuntersuchung (DU).

Zu diesem Vorstudiencharakter gehört auch, dass in GU oft Zielsysteme als Vorarbeit für spätere DU erstellt worden sind. Wirkungsanalysen sind der Fokus der DU und werden in GU nur vorgenommen, wenn sich ohne allzu grossen Aufwand (qualitative) Aussagen zu den Auswirkungen machen lassen. Dies war bei verschiedenen GU der Fall.

Teilweise ist schon vor Durchführung einer GU klar geworden, dass zum Vollzug grundlegende Daten fehlen. In acht Fällen sind daher im Sinne eines fortzuführenden Monitorings schwerpunktmässig Daten zusammengetragen worden.

### 4.3.2 Ergebnisse der Grobuntersuchungen

Eine Grobuntersuchung beinhaltet i.d.R. folgende drei Elemente:

- Zieldefinition: In diesem Arbeitsschritt wird ein Zielsystem erarbeitet, es werden Wirkungs- und Leistungsindikatoren ermittelt sowie nach Möglichkeit Sollwerte vorgegeben, damit die Zielerreichung gemessen werden kann.
- Vollzugskontrolle: Die Vollzugskontrolle beinhaltet eine Bestandesaufnahme der budgetierten und tatsächlich ausbezahlten Staatsbeiträge sowie die Analyse von Vollzugsproblemen (Schwerpunkt einer Grobuntersuchung).

- Wirkungsanalyse: Die Wirkungsanalyse beschränkt sich bei einer Grobuntersuchung meist auf die qualitative Darstellung des Wirkungsmechanismus. Bei einer Detailuntersuchung hingegen bildet das Ermitteln und Messen der Wirkungen den Schwerpunkt.

#### a) Zieldefinition

Die Rechtsgrundlagen<sup>40</sup> der untersuchten Staatsbeiträge sind bezüglich Ausformulierung der Ziele sehr unterschiedlich:

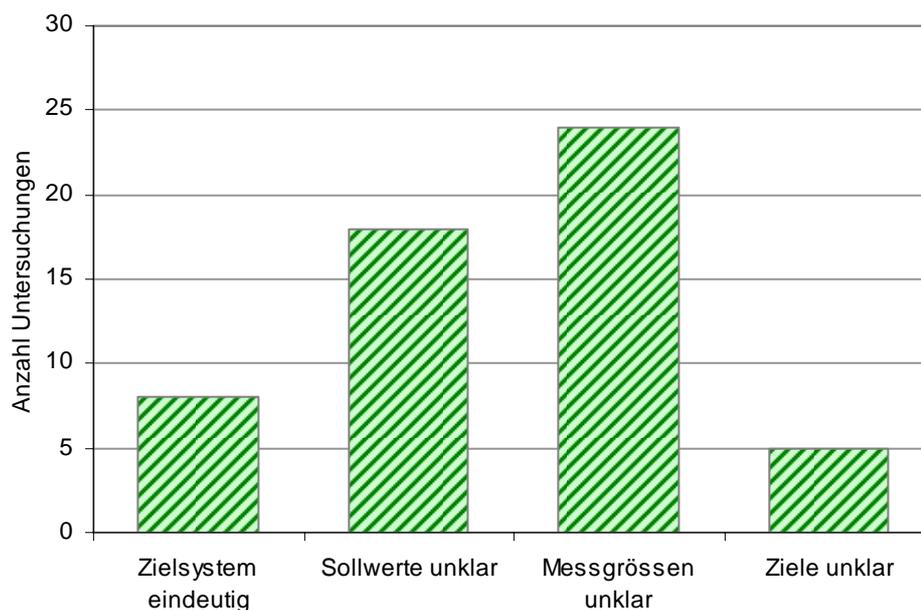
- Nur in acht von 55 Staatsbeiträgen ist das Zielsystem eindeutig in den entsprechenden Rechtsgrundlagen definiert: Die Ziele sind klar und widerspruchsfrei, Messgrößen und Sollwerte liegen vor.
- In 18 Fällen sind die Ziele des Staatsbeitrages eindeutig formuliert und es ist auch klar, wie die Zielerreichung gemessen werden soll. Weil Sollwerte fehlen, bleibt jedoch unklar, bei welchem Zielerreichungsgrad das Ziel des Staatsbeitrages als erreicht gilt.
- Bei 24 Staatsbeiträgen sind zwar die Ziele klar, jedoch nicht, wie diese gemessen werden sollen.
- In fünf Fällen sind sogar die Ziele des Staatsbeitrages unklar.

Die ERKOS-Untersuchungen machen damit auf ein deutliches Manko im Staatsbeitragswesen aufmerksam: Die Rechtsgrundlagen enthalten zwar in den allermeisten Fällen Hinweise auf den Zweck eines Staatsbeitrages. Zweckbestimmungen sagen aber nichts darüber aus, bei welchen Bedingungen ein Zweck als erreicht zu betrachten ist. Hier müssten Zieldefinitionen ansetzen: Welcher Zustand (=Sollwert) soll mit den Subventionen erreicht werden?

Verschiedene ERKOS-Grobuntersuchungen haben angesichts dieser Unzulänglichkeiten die jeweiligen Zielsysteme weiterentwickelt, wie erwähnt oft als Vorarbeit im Hinblick auf eine spätere Detailuntersuchung.

---

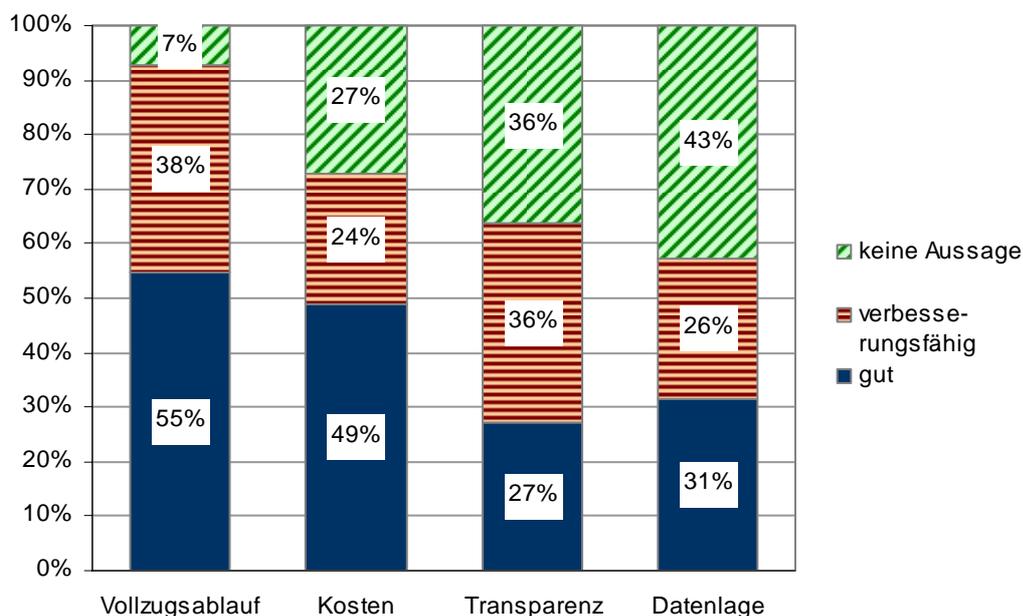
<sup>40</sup> Unter den Rechtsgrundlagen wird hier folgendes subsummiert: Gesetze, Verordnungen, Grossratsprotokolle, interne Weisungen, Regierungsratsbeschlüsse, Amtsweisungen, Konzeptpapiere sowie NEF-Unterlagen.

**Grafik 4-4: Ziele: Bewertung der Rechtsgrundlagen****b) Vollzugskontrolle**

Als Ergebnis der Vollzugskontrollen wird dem Vollzug mehrheitlich attestiert, er sei kostengünstig und im Ablauf gut organisiert. Oft kommt dieser Befund mittels eines interkantonalen Vergleichs über zwei bis drei Kantone zustande oder aufgrund eines Vergleichs mit einem hypothetischen alternativen Vollzug. Mehr als ein Drittel der Untersuchungen kommt aber auch zum Schluss, dass der Ablauf noch verbessert werden sollte.

Unter dem Stichwort Transparenz wird beurteilt, ob die Entscheide der Behörden nachvollziehbar sind. Dies ist insbesondere bei denjenigen Staatsbeiträgen wichtig, bei welchen die Verwaltung beim Subventionsentscheid über Ermessensspielraum verfügt. Datenlage und Transparenz gelten in 26% bzw. 36% der Fälle als verbesserungsfähig. Nur eine Minderheit der Untersuchungen, welche zur Vollzugstransparenz Aussagen macht, kommt zum Schluss, dass die Vollzugstransparenz gut ist.

„Keine Aussage“ bedeutet, dass in der entsprechenden Vollzugskontrolle bspw. die Datenlage nicht thematisiert worden ist und zwar weder explizit (bspw. „mangelnde Datenlage“) noch implizit (in dem umfangreiche quantitative Angaben aus dem Vollzug ausgewertet worden sind).

**Grafik 4-5: Beurteilung des Vollzugsablaufs (mehrere Punkte pro Untersuchung möglich)**

### c) Wirkungsanalyse

In verschiedenen Untersuchungen finden sich Aussagen zu den Wirkungen des Staatsbeitrages. Während in den meisten Fällen nur wenige Wirkungen pro Staatsbeitrag beurteilt worden sind, kamen einzelne zu sehr detaillierten Ergebnissen.

Auf eine quantitative Auswertung der Wirkungsanalysen wird verzichtet, da die Art der möglichen Wirkungen von Staatsbeitrag zu Staatsbeitrag sehr verschieden ist. Mehrheitlich wird den Beiträgen jedoch die beabsichtigte Wirkung attestiert. Verschiedentlich werden aber auch nicht erwünschte Nebenwirkungen und in seltenen Fällen gar fehlende Wirkungen nachgewiesen.

#### 4.3.3 Beurteilung bezüglich Erfolgskriterien

Im ERKOS-Teilschritt "Auswertung" wird der gesamte Staatsbeitrag - der Vollzug und so weit beurteilt die Wirkungen - zusammenfassend hinsichtlich seiner Effektivität, Effizienz und Zielerreichung beurteilt.<sup>41</sup> Die Beurteilung kann als komprimierte Darstellung der Ergebnisse aus Grafik 4-4 und Grafik 4-5 interpretiert werden.

<sup>41</sup> Weil in Grobuntersuchungen einerseits nur selten Wirkungen gemessen werden und andererseits meist Sollwerte (und oft sogar Messgrößen) fehlen, wird die Zielerreichung in einer Grobuntersuchung oft qualitativ bewertet. Dasselbe gilt auch für die Effizienz, die in einer Grobuntersuchung meist nur qualitativ bewertet wird.

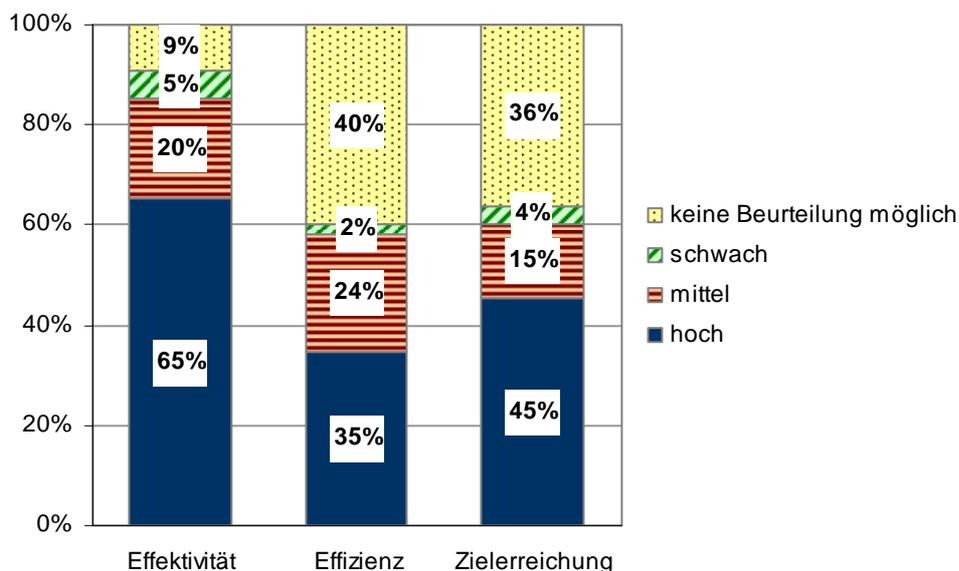
### Skalierung der Erfolgskriterien

Die Erfolgskriterien Effektivität, Effizienz und Zielerreichung werden wie folgt skaliert:

- Hoch: Explizit so im Bericht angegeben und es werden keine Vorbehalte aufgeführt.
- Mittel: Einzelne Vorbehalte in Bezug auf das entsprechende Erfolgskriterium.
- Schwach: Gravierende Vorbehalte bzw. explizite Bezeichnung von bspw. „geringe Effizienz“ im Bericht.
- Keine Beurteilung möglich

Es handelt sich dabei um eine qualitative Bewertung der Erfolgskriterien, die angesichts der Mehrdimensionalität der einzelnen Kriterien nicht immer eindeutig vorzunehmen ist.

**Grafik 4-6: Beurteilung der Wirkung der Staatsbeiträge (Total: 55 Beiträge)**



Von insgesamt 55 Staatsbeiträgen weisen 65% eine hohe Effektivität auf, für 35% respektive 45% gilt dies auch für Effizienz und Zielerreichung. 11 Beiträge (20%) weisen nur eine mittlere Effektivität auf. Es gilt zu beachten, dass im Rahmen einer Grobuntersuchung häufig keine abschliessenden Aussagen zu Effizienz (wegen fehlender umfassender Wirkungsanalyse in einer GU) und Zielerreichung (auch wegen fehlender klarer Zielvorgaben im Staatsbeitragswesen) getätigt werden können. Oft werden daher auch qualitative Einschätzungen vorgenommen.

In der abschliessenden Beurteilung der einzelnen Beiträge wird deren Vorteilhaftigkeit beurteilt. Die Vorteilhaftigkeit eines Beitrags ist gegeben, falls keines der Kriterien „Effektivität“, „Effizienz“ oder „Zielerreichung“ „schwach“ ausfällt und mindestens zwei der drei obigen Kri-

terien in die Kategorie „hoch“ oder „mittel“ fallen. Tabelle 4-4 fasst die Ergebnisse dieser Auswertung zusammen.

**Tabelle 4-4: Vorteilhaftigkeit der Staatsbeiträge**

	Anzahl	Prozent
Vorteilhaftigkeit des Beitrags gegeben	41	75%
Vorteilhaftigkeit des Beitrags nicht gegeben	2	4%
Keine Beurteilung möglich	12	22%
Total	55	100%

75% der untersuchten Staatsbeiträge werden als vorteilhaft klassiert, bei 12 Beiträgen ist keine Beurteilung möglich, da zwei oder mehr Kriterien nicht beurteilt werden können. Bei zwei Staatsbeiträgen ist die Vorteilhaftigkeit nicht gegeben.

#### 4.3.4 Umsetzungsanträge

Bei den total 178 Umsetzungsanträgen aus insgesamt 55 ERKOS-Untersuchungen sind Anträge, die in dieselbe Richtung weisen zu jeweils einem zusammengefasst worden. Die Kategorie „Vollzug unverändert weiterführen“ wird verwendet, wenn keinerlei Änderungen im Vollzug beantragt werden. Dasselbe gilt für „Beitrag unverändert weiterführen“, wenn kein Antrag zur Änderung der Ausgestaltung eines Beitrags gestellt wird.

Es zeigt sich, dass bei einer deutlichen Mehrheit der untersuchten Staatsbeiträge Vorschläge für Verbesserungen gemacht werden. Nur bei 16% der Untersuchungen wird der Schluss gezogen, dass der Staatsbeitrag unverändert weitergeführt werden sollte. Es ergibt sich hier ein Widerspruch zur Wahrnehmung von ERKOS, wie sie sich etwa im Umfeld des Aufhebungsentscheidendes von ERKOS (vgl. Abschnitt 3.5) manifestiert hat: Der Vorwurf an die ERKOS-Untersuchungen, sie würden in der Regel keine Mängel im Staatsbeitragswesen ausweisen, wird durch die Auswertung in der folgenden Tabelle nicht bestätigt.

**Tabelle 4-5: Umsetzungsanträge aus den Untersuchungen (mehrere Anträge pro Untersuchung möglich)**

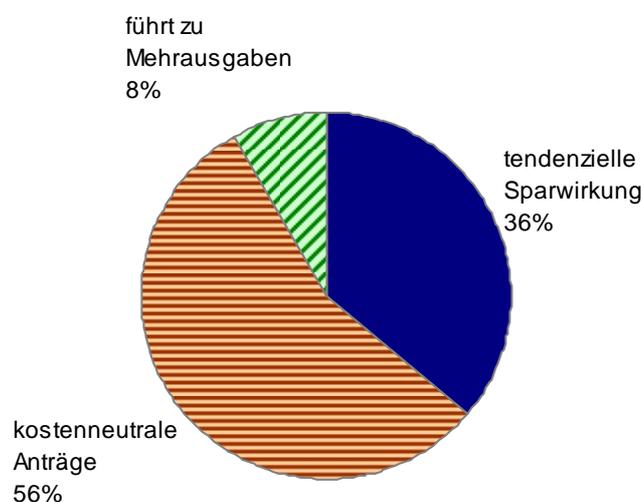
	Anzahl Anträge	Prozent
Vollzug unverändert weiterführen	16	9%
Datenmonitoring einführen	11	6%
Beurteilungsmethodik erstellen	8	4%
Vollzug optimieren	45	25%
Vollzug überarbeiten	11	6%
mehr Stellenprozente	3	2%
Beitrag unverändert weiterführen	28	16%
Beitrag erhöhen	2	1%
Beitrag reduzieren	6	3%
Beitrag aufheben	3	2%
Beitrag anders ausgestalten	23	13%
weitere Abklärungen	22	12%
Anzahl Anträge Total	178	100%

Die meisten Anträge zielen auf spezifische Verbesserungsmöglichkeiten im Vollzug („Vollzug optimieren“). Einige Berichte beantragen jedoch auch grössere Anpassungen im Vollzug (Kategorie „Vollzug überarbeiten“). Die Anträge „Beurteilungsmethodik erstellen“ sind aus der Erkenntnis der Untersuchungen abgeleitet, dass die Transparenz im Vollzug ungenügend ist (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**): Die Entscheide der Behörde sind nicht nachvollziehbar, es fehlt ein eindeutiges Beurteilungsraster, welches gemäss Antrag neu erstellt werden soll.

Damit sich spätere Untersuchungen auf umfangreicheres Datenmaterial abstützen können, wird in 6% aller Anträge die Einführung eines Datenmonitorings vorgeschlagen.

Im unteren Block der **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** werden Anträge aufgeführt, die eine Änderung der Ausgestaltung eines Staatsbeitrages beabsichtigen, d.h. der Umfang (Beitrag erhöhen, reduzieren) oder die Ausrichtung des Beitrags (Beitrag anders ausgestalten) soll verändert, im Extremfall sogar aufgehoben (Beitrag aufheben) werden. In 34 Fällen finden sich konkrete Änderungsanträge (Beitrag erhöhen, reduzieren, aufheben oder anders ausgestalten), 22 Anträge wirken auf weitere Abklärungen hin. In 28 der 55 untersuchten Berichte wird beantragt, den Beitrag unverändert weiterzuführen.

Die Anträge sind schliesslich noch hinsichtlich ihrer Kostenwirkung kategorisiert worden (vgl. Grafik 4-7). Die "folgenlosen" Anträge „Vollzug“ respektive „Beitrag unverändert weiterführen“ sind dabei nicht berücksichtigt worden.

**Grafik 4-7: Kostenwirkung der Anträge**

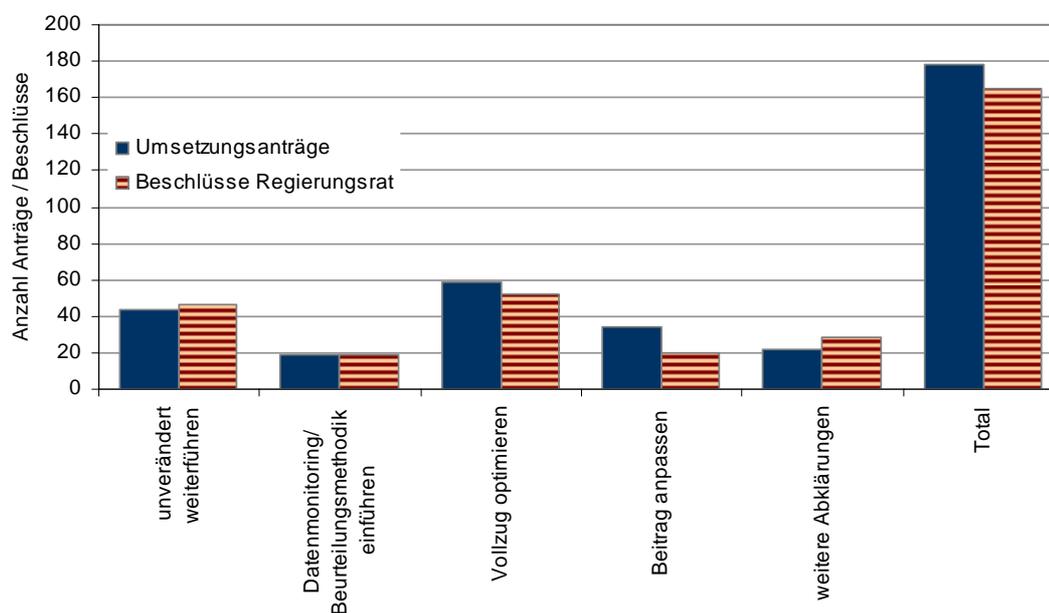
Die Abschätzung gestaltet sich häufig schwierig, weil die GU noch zu selten klare Aussagen zu möglichen Einsparungen machen. Bei unserer Einstufung der GU sind vor allem permanente Einsparungen bzw. Mehrausgaben mit Punkten bewertet worden, nicht aber einmalige Ausgaben oder Einsparungen, welche beispielsweise bei der Anpassung/Umstellung im Vollzugsablauf anfallen. In der Regel sind Anträge wie „Datenmonitoring einführen“ und „Beurteilungsmethodik erstellen“ als kostenneutral taxiert worden. Gerade bei der letzteren ist natürlich gut vorstellbar, dass die Verfügbarkeit einer klaren Methodik zu Beurteilung der "Subventionswürdigkeit" zu einer Beschleunigung des Vollzugs führen kann. Es ist aber auch das Gegenteil denkbar: Da der Vollzug besser dokumentiert werden sollte, kann der Vollzugsaufwand ansteigen.

#### 4.3.5 Regierungsratsbeschlüsse

Der Regierungsrat ist den Anträgen aus den ERKOS-Untersuchungen weitgehend gefolgt: Aus den Erkenntnissen der Untersuchungen resultierten somit in den allermeisten Fällen direkte Handlungsanweisungen an die Direktionen.<sup>42</sup> Einzig wenn Untersuchungen ergaben, dass ein Staatsbeitrag wesentlich anders ausgestaltet werden sollte (Kategorie „Beitrag anpassen“), dann folgte der Regierungsrat öfters nicht den Anträgen aus der Untersuchung, sondern verlangte weitere Abklärungen.

<sup>42</sup> Die detaillierten Kategorien von **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** sind für Grafik 4-8 wie folgt zusammengefasst worden: „unverändert weiterführen“ = „Vollzug unverändert weiterführen“ + „Beitrag unverändert weiterführen“; „Datenmonitoring/Beurteilungsmethodik erstellen“ = „Datenmonitoring einführen“ + „Beurteilungsmethodik erstellen“; „Vollzug optimieren“ = „Vollzug optimieren“ + „Vollzug überarbeiten“ + „mehr Stellenprozente“; „Beitrag anpassen“ = „Beitrag erhöhen“ + „Beitrag reduzieren“ + „Beitrag aufheben“ + „Beitrag anders ausgestalten“; „weitere Abklärungen“ = „weitere Abklärungen“.

**Grafik 4-8: Regierungsratsbeschlüsse und Umsetzungsanträge im Vergleich (mehrere Beschlüsse/Anträge pro Untersuchung möglich)**



#### 4.4 Ausgewählte Beispiele von ERKOS-Untersuchungen<sup>43</sup>

##### Beispiel 1: Seerettungsdienste

Mit diesem Staatsbeitrag werden die privaten Seerettungsdienste auf dem Bieler-, Thuner- und Brienersee für die vertraglich vereinbarten Leistungen entschädigt, welche Sturmwarn-, Pikett- und Rettungsdienst sowie Aufgaben im Bereich Gewässerschutz enthalten. Die Grobuntersuchung geht u.a. den Fragen nach, ob die vertraglichen Unterlagen vollständig und klar sind und ob der Vollzugsablauf gut strukturiert ist. Die Untersuchung hat u.a. herausgefunden, dass die Verschuldensfrage besser abzuklären sei, damit bei Grobfahrlässigkeit die Verursacher des Einsatzes zur Kasse gebeten werden können (Umsetzung des Verursacherprinzips).

##### Beispiel 2: Bewirtschaftungsverträge Feuchtgebiete

Die Erhaltung und Pflege von Feuchtgebieten wird durch Staatsbeiträge gefördert. Beitragsberechtigt ist, wer ein inventarisiertes Feuchtgebiet bewirtschaftet und mit dem Naturschutzinspektorat einen Bewirtschaftungsvertrag abgeschlossen hat. In dieser Grobuntersuchung werden in einem ersten Schritt die vorhandenen Daten zusammengetragen, welche im Zu-

<sup>43</sup> Unter <http://www.fin.be.ch/site/kaio-amt-informatik-organisation.htm> findet sich für jede ERKOS-Untersuchung eine einseitige Zusammenfassung, welche Inhalte und Ergebnisse darstellt. Nachfolgend werden exemplarisch einige Untersuchungen als Beispiele aufgeführt.

sammenhang mit dem Staatsbeitrag stehen. Auf dieser Basis werden die Stärken und Schwächen des Vollzugs untersucht. Im Rahmen der Untersuchung wurde herausgefunden, dass die Vertragskontrolle nicht gewährleistet sei. Es wäre notwendig, die finanziellen und personellen Mittel der Fachstelle aufzustocken, damit die Einhaltung der Verträge stichprobenweise kontrolliert werden könnte. Die geforderten zusätzlichen Mittel wurden jedoch vom Regierungsrat abgelehnt.

### **Beispiel 3: Beiträge an ausserkantonale platzierte Behinderte**

Auf der Basis der interkantonalen Heimvereinbarung gehen diese Beiträge an ausserkantonale Kinder- und Jugendheime, welche Behinderte aus dem Kanton Bern aufnehmen. Neben dem Vollzug wird auch die Wirkung des Staatsbeitrags untersucht: Welche Kostenfolgen hat die Möglichkeit, BernerInnen in ausserkantonalen Behinderteneinrichtungen zu platzieren? Wie ist dies im Vergleich mit innerkantonalen Lösungen zu beurteilen?

Im Vergleich mit den Nettotageskosten der im Kanton Bern direkt subventionierten Behinderteneinrichtungen erweisen sich die ausserkantonalen Platzierungen insgesamt als günstiger als solche im Kanton Bern. Der Staatsbeitrag ist somit als effizient zu beurteilen.

### **Beispiel 4: Leistungsvereinbarungsentschädigungen an den öffentlichen Verkehr**

Mit diesem Staatsbeitrag wird das durch den grossen Rat bestellte Grundangebot an öffentlichem Verkehr abgegolten. Die Grobuntersuchung weist nach, dass mit der Einführung des Bestellerprinzips das Preis-Leistungsverhältnis im öffentlichen Verkehr zwischen 1996 und 2002 deutlich verbessert werden konnte. Für einen Franken Abgeltungsleistung konnten für das Jahr 2002 rund 6% mehr Leistungen bestellt werden als 1996.

### **Beispiel 5: Zoonosekosten**

Als Zoonosen gelten Tierseuchen, welche vom Tier auf den Menschen (oder umgekehrt) übertragbar sind. Die Zoonosebekämpfung ist ein Bundesauftrag und hat zum Ziel, die Bevölkerung vor der Ansteckung mit solchen Krankheiten zu schützen. Die Grobuntersuchung zeigt auf, dass der Vollzug dieses Bundesauftrags im Vergleich mit anderen Kantonen günstig ausfällt. Daher beschliesst der Regierungsrat, den Staatsbeitrag wie bis anhin weiterzuführen, da aus der Sicht des Kantons Bern keine bessere Lösung ausgemacht werden kann.

### **Beispiel 6: Landwirtschaftliche Ingenieurschulen**

Jährlich werden Konkordatsbeiträge an die landwirtschaftlichen Hochschulen in Zollikofen, Wädenswil und Changins ausgerichtet. An diesen Hochschulen können Studierende aus dem Kanton Bern ausgebildet werden. Die Grobuntersuchung zeigt auf, dass

- in den letzten Jahren eine starke Kostensteigerung zu verzeichnen war, welche nur teilweise durch den Übergang zu Fachhochschulen begründbar ist.

- die Steuerungsmöglichkeiten für den Kanton Bern in den Konkordaten sehr gering sind. Dies ist insbesondere bei der FH Wädenswil störend, wo Bern nach Zürich der grösste Beitragszahler ist.
- die Zuständigkeit von der Volkswirtschaftsdirektion in die Erziehungsdirektion wechseln sollte, da diese mehr Erfahrung und Ressourcen im Controlling von Fachhochschulen hat.

Den Anträgen aus der Grobuntersuchung folgend, hat der Regierungsrat beschlossen, dass die Zuständigkeit von der Volkswirtschaftsdirektion in die Erziehungsdirektion wechselt. Zudem soll beim Konkordatsrat der FH Wädenswil ein Antrag zur Aufnahme des Kantons Bern in den Schulrat gestellt werden.

#### **Beispiel 7: Leistungsabgeltung Institut für Politikwissenschaft**

Die Dokumentationsstelle des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern publiziert seit 1965 das „Jahrbuch Schweizerische Politik“, in welchem das politische Geschehen auf Bundes- und Kantonebene dokumentiert wird. Die Kosten für die Erarbeitung des Jahrbuchs werden gemeinsam von Bund und Kanton Bern getragen, wobei letzterer ca. 25% der Kosten trägt. Die Grobuntersuchung hat gezeigt, dass die Regelung im Vertrag von 1991 nicht mehr mit den tatsächlichen Strukturen (Autonomie der Universität, Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton Bern) übereinstimmen. Dies führt zu verwirrenden, widersprüchlichen Abläufen. Der geltende Vertrag kann aus diesen Gründen nicht weitergeführt werden. Der Regierungsrat beschliesst daher, den Staatsbeitrag aufzuheben.

#### **Beispiel 8: Opferhilfebeiträge**

Mit diesem Staatsbeitrag wird das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfern von Straftaten umgesetzt. Den Opfern soll wirksame Hilfe geleistet und ihre Rechtsstellung verbessert werden. Mit dem Vollzug sind zwei Direktionen betraut. Dies wird als wenig zweckmässig und ineffizient taxiert und es wird beantragt, die Opferhilfe auf eine Direktion zu konzentrieren. Zudem wird beantragt, dass interkantonale Ausgleichszahlungen eingeführt werden, um die Betreuung von KlientInnen aus umliegenden Kantonen abzugelten.

#### **Beispiel 9: Beiträge gemäss See- und Flussufergesetz**

Das See- und Flussufergesetz (SFG) will den freien Zugang zu den wichtigsten See- und Flussufern im Kanton Bern erhalten bzw. wieder schaffen. Die Grobuntersuchung kommt zu folgenden Erkenntnissen:

- 18 Jahre nach dem Inkrafttreten des SFG sind erst ca. 20% der geplanten Massnahmen realisiert worden. Der relativ hohe Kantonsbeitrag von 75% reicht nicht aus, um die Gemeinden zu einer Umsetzung ihrer Planungen innert nützlicher Frist zu bewegen.
- Die Wirksamkeit der Unterhaltsbeiträge wird als klein beurteilt. Die Beiträge decken nur einen bescheidenen Teil der anfallenden Unterhaltskosten. Die nötigen Arbeiten werden durch die Gemeinden unabhängig von den Unterhaltsbeiträgen ausgeführt.

- Bei Kunstbauten (Brücken, Stegen) ist ein periodischer Erneuerungsunterhalt zu erwarten, der die finanziellen Möglichkeiten von finanzschwachen Gemeinden übersteigt. Bis anhin sind keine kantonalen Beiträge an den Erneuerungsunterhalt vorgesehen.

Trotz des Befundes der Grobuntersuchung verzichtet der Regierungsrat darauf, für die Verwirklichung der Realisierungsmassnahmen den Gemeinden eine Frist zu setzen. Er streicht aber die Unterhaltsbeiträge an die Uferwege, wohingegen die Beiträge an den Erneuerungsunterhalt neu geregelt werden.

#### **Beispiel 10: Beiträge an allgemein anerkannte Musikschulen**

Der Kanton Bern verfügt über eine gute räumliche Abdeckung mit Musikschulen. Die Finanzierung der Musikschulen im Kanton Bern ist bei den herrschenden Verhältnissen gesichert. Der Kantonsanteil von 20% der anrechenbaren Kosten liegt im Durchschnitt der anderen Kantone in der Schweiz. Es werden folgende Änderungsmöglichkeiten hergeleitet:

- Leistungsvereinbarungen als Anerkennungsvoraussetzung: Als bestes Instrument zur Realisierung von Effizienzsteigerungen und auch im Sinn der modernen Verwaltungsführung sollte in Zukunft der Abschluss einer Leistungsvereinbarung zwischen den Musikschulen und den jeweils beteiligten Gemeinden als zwingende Voraussetzung für die Anerkennung einer Musikschule erklärt werden.
- Standardisierte Eignungsabklärungen sind einzuführen.
- Überprüfung der Zusammenlegung einzelner Musikschulen: Rund 1/6 aller Musikschulen haben weniger als 500 Fachbelegungen. Durch Zusammenlegungen könnten Synergien bei Schulleitung und Verwaltung und damit gewisse Einsparungen erzielt werden.
- Regelung für Schülerinnen und Schüler in Grenzgebieten des Kantons Bern: Mit den Nachbarkantonen sollte eine Regelung über die Benützung von Musikschulen im jeweils benachbarten Kanton getroffen werden.

#### **Beispiel 11: Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal**

Das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) bietet berufliche Aus- und Weiterbildung für alle MitarbeiterInnen im Freiheitsentzug. In Bezug auf die Finanzierung werden folgende Punkte hervorgehoben:

- Der Kanton Bern bezahlt im Verhältnis zu der am SAZ ausgebildeten MitarbeiterInnen einen stattlichen Beitrag. Dies ist eine Folge der Finanzierungsform, bei welcher Kantone mit vielen Straf- und Massnahmevollzugseinrichtungen übermässig viel bezahlen.
- Das SAZ weist ein beträchtliches Vermögen auf, obwohl auch das Leistungsangebot laufend ausgebaut wurde.

In Folge der Grobuntersuchung hat der Regierungsrat die Polizei- und Militärdirektion beauftragt, dass im Rahmen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren eine Strategie entwickelt wird, nach der das Vermögen des SAZ auf ein betriebswirtschaftliches Mass

zurückgeführt wird. Gleichzeitig ist darauf hinzuwirken, dass möglichst bald die Tagesansätze reduziert werden.

### **Beispiel 12: Jugend- und Familienhilfe**

Anerkannte Jugendorganisationen, Schulen oder Jugendliche können Anträge auf Unterstützung von Projekten stellen. Die kantonale Jugendkommission (KJK) entscheidet jährlich über ca. 30 Gesuche, wobei die Erfolgsrate etwa bei 50% liegt. Die Grobuntersuchung hat aufgezeigt, dass mit bescheidenen Mitteln zahlreiche Projekte realisiert werden können. Im Vollzug wird über die Diskussion in der KJK eine sachkundige Beurteilung sicher gestellt. Es fehlen aber ausreichend transparente Unterlagen, welche den Entscheidprozess dokumentieren. Auf Antrag der ERKOS-Untersuchung beschliesst daher der Regierungsrat, zur besseren Nachvollziehbarkeit und Transparenz die Gesuche in einer Datenbank zu erfassen sowie ein einheitliches Beurteilungsraster zu erstellen.

### **Beispiel 13: Staatsbeitrags an die theologische Schule der reformierten Landeskirche**

Die ERKOS-Grobuntersuchung wurde nach Durchführung der Vorarbeiten (vgl. Abschnitt 2.2.2a) abgebrochen – und der Staatsbeitrag aufgehoben. Allein schon die ERKOS-Fragestellungen machten den zuständigen Behörden deutlich, dass die rechtlichen Grundlagen für diesen Staatsbeitrag nicht gegeben waren. In der Folge wurde der Staatsbeitrag noch im selben Jahr per Regierungsratsbeschluss aufgehoben.

### **Beispiel 14: Stipendienwesen**

Die einzige ERKOS-Detailuntersuchung untersuchte das Stipendienwesen im Kanton Bern. Im Speziellen interessierte die Frage nach den Konsequenzen der Sparmassnahmen in den 90er Jahren. Die Untersuchung kommt unter anderem zu folgenden Erkenntnissen:

- Das Stipendienwesen erleichtert den Zugang zu Bildung. Allerdings haben im Kanton Bern anders als in anderen Kantonen bestimmte Bevölkerungsgruppen keinen Zugang zu Ausbildungsbeiträgen.
- Die Sparmassnahmen der 90er Jahre haben nicht zu einem verstärkten Bildungsabbruch geführt.
- Der Nutzen der Stipendien für die öffentliche Hand (definiert als die Erhöhung der Steuereinnahmen aufgrund der Ausbildung) ist kleiner als die Kosten (Kosten der Ausbildungsbeiträge plus Kosten der Steuerausfälle während der Ausbildung plus Lohn- und Infrastrukturkosten der Ausbildung).
- 41% der Haushalte mit Auszubildenden führen ein Leben unter der Armutsgrenze, das Ziel der Existenzsicherung wird damit nur unzureichend erreicht.

Auf der Basis der Detailuntersuchung beauftragt der Regierungsrat die Erziehungsdirektion, ein Aussprachepapier zu verfassen, welches die Erkenntnisse aus der Untersuchung berücksichtigt und ein mögliches weiteres Sparpotenzial vorbehaltlos prüft.

### Beispiel 15: Kostenbevorschussung der Gemeinden in der Amtlichen Vermessung

Während den Arbeiten an der ERKOS-Grobuntersuchung konkretisierten sich die Auswirkungen, welche die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Amtliche Vermessung haben würden. Die Optik der ERKOS-Untersuchung wurde entsprechend ausgeweitet: Es wurde nicht nur eine ex-post Überprüfung vorgenommen (erreichter Stand in der Amtlichen Vermessung), sondern es wurde auch untersucht, inwieweit die Amtliche Vermessung im Kanton Bern gerüstet ist, um die kommenden Herausforderungen nach Umsetzung NFA optimal zu bewältigen. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die Frage einer (Teil)Kantonalisierung der Amtlichen Vermessung geklärt werden sollte.

## 4.5 Fazit

Die Beispiele des letzten Abschnitts und die systematische Auswertung aller abgeschlossener ERKOS-Untersuchungen zeigt folgendes auf:

- Im Vollzug des Staatsbeitragswesens sind zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten ausgemacht worden. Sie reichen von der Einführung eines Datenmonitorings bis zur eigentlichen Schaffung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Subventionsentscheiden.
- Umfassende Wirkungsüberprüfungen sind nur im Rahmen von DU möglich, einfachere (v.a. über Expertengespräche) sind aber auch in GU durchführbar (vgl. Beispiel 9).
- Trotz der entdeckten Mängel und abgeleiteten Verbesserungsvorschläge überwiegen gemäss Autoren der Grobuntersuchungen in 70% der Fälle die Vorteile, wird der Staatsbeitrag als insgesamt vorteilhaft eingestuft.
- Der Regierungsrat folgt in den meisten Fällen den Ergebnissen der Grobuntersuchungen. Er befürwortet mit einzelnen Ausnahmen die zahlreichen Anträge an den Regierungsrat zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Staatsbeiträge.
- Schwierig abzuschätzen ist die tendenzielle Sparwirkung der Umsetzungsanträge:
  - Die effektive Umsetzung der Anträge ist unbekannt, da im Rahmen von ERKOS kein Umsetzungscontrolling realisiert werden konnte.
  - Die Vollzugsverbesserungen, so sie umgesetzt werden, führen in vielen Fällen dazu, dass das verfügbare Geld effizienter eingesetzt wird. Mit dem gleichen Geld wird also mehr Wirkung erzielt.

Ohne Berücksichtigung von Vollzugsverbesserungen weisen rund 1/3 der Anträge aus den ERKOS-Untersuchungen an den Regierungsrat eine tendenzielle Sparwirkung auf.

In vielen Fällen enthalten die rechtlichen Grundlagen nur Zweckartikel. Ziele im Sinne von zu erreichenden Sollwerten sind selten umfassend und eindeutig formuliert. Dies verunmöglicht klare Aussagen zur Zielerreichung. Letzteres ist somit nicht eine Schwäche des ERKOS-Ansatzes. Mit NEF wird die Situation hoffentlich besser.

Die Auswertung der Grobuntersuchungen hat auch deren Grenzen aufgezeigt: In zahlreichen Fällen ist eine detaillierte Ermittlung von Wirkungen schlicht zu aufwendig oder gar unmög-

lich. Die Aussagen zu Wirkungen in den Grobuntersuchungen sind meist nur punktuell und basieren in der Regel auf Expertenmeinungen. Sollen Wirkungen von Staatsbeiträgen umfassend ermittelt und bewertet werden, so sind extern durchgeführte Detailuntersuchungen notwendig, wie sie im Konzept von ERKOS vorgesehen sind. Darin widerspiegelt sich ein Problem von ERKOS - und künftig NEF - gegenüber Forderungen aus der Politik: Einerseits soll der Aufwand für die Untersuchungen tief gehalten werden, andererseits sollen möglichst gut abgestützte Aussagen zu den Wirkungen der Staatsbeiträge gemacht werden.

Im Gegensatz zu Wirkungsanalysen hat sich gezeigt, dass Vollzugskontrollen mit vertretbarem Aufwand im Rahmen einer Grobuntersuchung durchgeführt werden können. In zahlreichen ERKOS-Untersuchungen sind Verbesserungsmöglichkeiten für den Vollzugsablauf und –transparenz identifiziert worden. Solche Optimierungen machen den Vollzug nicht nur effektiver und effizienter, letztlich profitieren auch die Staatsbeitragsempfänger von klaren Vollzugsvorgaben und –abläufen. Insofern sollten Vollzugsanalysen nicht einfach als Ausweg gesehen werden, wenn keine Ressourcen vorhanden sind, um Wirkungen zu ermitteln. Vollzugsanalysen bieten vielmehr einen praktischen Nutzen, der unmittelbar umsetzbar ist.

## 5 Lessons Learned

### 5.1 Erfolgskontrollen als Element einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Anspruch und Praxis

Ein Argument für die Aufhebung des Programms ERKOS per Anfang 2005 war, dass mit der breiten Einführung der neuen, **wirkungsorientierten Verwaltungsführung NEF 2000** auch der Evaluationsgedanke in der bernischen Verwaltung noch stärker verankert werden wird. Während sich ERKOS auf die Einheit "Staatsbeitrag" konzentriert, stehen in der Umsetzung von NEF die Wirkungen des gesamten staatlichen Handelns ("Überprüfeinheit" = Produktgruppen) zur Diskussion. Der Entscheid, auf ERKOS zu verzichten, ist vor diesem Hintergrund nicht als Ausdruck einer evaluationsfeindlichen Haltung zu verstehen. In einem Schreiben an die Schweizerische Evaluationsgesellschaft SEVAL bestätigt dies der bernische Finanzdirektor:<sup>44</sup> "Wir können Ihnen zusichern, dass der Entscheid des Regierungsrates, ab 2005 auf ERKOS zu verzichten, nicht aufgrund einer "evaluationsfeindlichen" Haltung zustande gekommen ist. Vielmehr soll das Evaluationsdenken gesamtstaatlich durch die umfassenderen Steuerungs- und Controllingmechanismen im Rahmen von NEF 2000 gestärkt werden und sich nicht nur auf Staatsbeiträge beschränken, sondern die Gesamtheit des staatlichen Handelns erfassen."

Auch in der **Metaevaluation zu ERKOS** wird der hohe Nutzen von Erfolgskontrollen für die Verwaltungsführung hervorgehoben. Die unten stehend zusammengefassten Schlussfolgerungen des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern<sup>45</sup> können aus Sicht KPZ ERKOS nur bestätigt werden.

- Erfolgskontrollen erhöhen die - interne und externe - Legitimation und Akzeptanz des Verwaltungshandelns durch Wirkungsnachweis bzw. durch Anpassung des Verwaltungshandelns an Erkenntnisse aus Wirkungsüberprüfungen.
- Der Nutzen von Wirkungsüberprüfungen hängt von der Qualität der Wirkungsüberprüfungen ab.
- Der Nutzen von Wirkungsüberprüfungen hängt nicht von deren Ergebnis ab - oder anders gesagt: Unterschiedlichste Ergebnisse stiften Nutzen im Sinne des Erkenntnisgewinns, sowie der Legitimation und Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Selbst wenn eine Erfolgskontrolle zum Schluss kommt, dass eine politische Massnahme (z.B. Gewährung eines Staatsbeitrages) unverändert weitergeführt werden soll, ergibt sich ein gerade für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wichtiger Erkenntnisgewinn.
- Der Nutzen von Wirkungsüberprüfungen hängt von der Umsetzung der Ergebnisse ab: Zentral ist der Nachweis, dass Erkenntnisse aus Wirkungsüberprüfungen die Steuerung des Verwaltungshandelns beeinflussen.

---

<sup>44</sup> Schreiben des Finanzdirektors U. Gasche vom 17. Februar 2003 an den Präsidenten der SEVAL, Dr. A. Balthasar.

<sup>45</sup> Holzer T. et al. (2003), Metaevaluation ERKOS, Kapitel 1.

- Wirkungsüberprüfungen und Evaluationen sind nicht direkt "Sparinstrumente", sondern Informationsinstrumente für die verwaltungsinternen und für die politischen Entscheidungsträger. Als solche enthalten sie Informationen, welche für Spardebatten nützlich sein können. Erfolgt bei der Umsetzung der Ergebnisse von Wirkungsüberprüfungen und Evaluationen eine zu starke Konzentration auf Sparaspekte, können Erfolgskontrollen nicht mehr glaubwürdig als über Sparinstrumente hinausgehende Informationsinstrumente positioniert werden.
- Die Beurteilung des staatlichen Handelns sollte sich nicht auf die Messung des Verwaltungsausgangs beschränken (eine solche Messung - im ERKOS-Jargon "Vollzugskontrolle" genannt - erfolgt beispielsweise, wenn die Zufriedenheit mit dem Verwaltungshandeln in Umfragen erhoben wird). Wichtig sind auch Messungen des Impacts (Verhaltensänderungen, welche durch den Verwaltungsausgang ausgelöst werden) und des Outcomes (Auswirkungen der Verhaltensänderungen), welche bei den ERKOS-Untersuchungen im Rahmen des Teilschrittes "Wirkungsanalyse" vorgenommen wurden. Jede Erfassung von Output, Impact und Outcome bedingt irgendeine Form von Evaluation. Controlling oder ähnliche Instrumente reichen diesbezüglich nicht.

In der **ERKOS-Praxis** ist es nicht gelungen, das Instrument Erfolgskontrollen im oben erwähnten Sinn zu verankern. Wie bereits in Abschnitt 3.2 erwähnt, startete das Programm ERKOS in einer finanzpolitisch schwierigen Zeit für den Kanton Bern. Das finanzpolitische Umfeld sollte sich während der gesamten Laufzeit des Programms nicht verbessern. Der Kanton Bern war ab den frühen 90er Jahren gezwungen, ein Sparprogramm nach dem anderen auszuarbeiten und umzusetzen. Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass die Sparoptik auch bei der Beurteilung des Instruments Erfolgskontrollen zu dominieren begann und letztlich auch zum in Abschnitt 3.4 erwähnten Vorwurf der Finanzkommission des Grossen Rates führte, ERKOS-Berichte würden zu wenig Sparpotenziale ausweisen.

Konsequenz dieses Umfeldes war, dass Anträge aus Erfolgskontrollen, welche eine Erhöhung des Staatsbeitrages zur Verstärkung der gewünschten Wirkung forderten, in der Umsetzung wenige Chancen aufwiesen. Dies lässt sich beispielhaft an drei Erfolgskontrollen illustrieren:

- In der Erfolgskontrolle zu den Frauenhäusern wird ein zusätzlicher Ressourcenbedarf für das Frauenhaus Biel ausgewiesen, und den Frauenhäusern wird insgesamt eine gute und effiziente Arbeit attestiert. Kostenvergleichszahlen zu anderen Kantonen aus der Erfolgskontrolle veranlassen aber den Grossen Rat im November 1998, zusätzliche Kürzungsaufträge zu formulieren.
- Die Erfolgskontrolle zur Umsetzung des See- und Flussufergesetzes kommt u.a. zu folgenden Schlüssen:
  - Die Wirksamkeit der kantonalen Unterhaltsbeiträge an die Gemeinden wird als äusserst bescheiden eingestuft.
  - Die Umsetzung des Grundanliegens des SFG, nämlich die Realisierung der See- und Flussuferwege kommt nur sehr schleppend voran und es zeichnet sich eine weitere Verlangsamung in der Umsetzung ab.

Der Regierungsrat beschliesst im Mai 2002, die Unterhaltsbeiträge zu streichen. Auf die Festlegung einer Frist zur Umsetzung des Grundanliegens des SFG wird hingegen verzichtet.

- In der Erfolgskontrolle "Bewirtschaftungsbeiträge Trockenstandorte" wird festgehalten, dass eine Personalaufstockung notwendig ist, damit die Einhaltung der Bewirtschaftungsverträge, an welche die Ausschüttung der Subventionen gebunden ist, stichprobenweise überprüft werden kann. Der Regierungsrat beauftragt im April 2001 die Volkswirtschaftsdirektion die aktuelle Vollzugsstrategie (ohne Kontrollen) beizubehalten.

Der Umstand, dass sich im politischen Prozess andere Entscheide ergeben als in Erfolgskontrollen vorgeschlagen, ist an sich natürlich nicht als problematisch einzustufen. Erfolgskontrollen stellen Entscheidungsgrundlagen dar. Sie sind Inputs in den politischen Entscheidungsprozess, nehmen diesen aber in keiner Weise vorweg.

Im Falle von ERKOS führte die **dominierende Sparoptik** aber zu heiklen Anreizwirkungen:

- Aufgrund des von ERKOS gewählten Ansatzes einer extern begleiteten und teilstandardisierten Selbstevaluation (will heissen interne Ausarbeitung der Grobuntersuchungen, externe Begleitung durch das KPZ ERKOS, vgl. Abschnitt 2.1.4) und der unterschiedlichen Fachkompetenzen im Bereich Erfolgskontrollen in den Direktionen, ergaben sich bei den Untersuchungen qualitative Unterscheide. Direktionen mit Untersuchungen von überdurchschnittlicher Qualität stellten fest, dass die geschaffene Transparenz zu erhöhtem Spardruck auf die untersuchten Staatsbeiträge führte. Entsprechend wurde gefordert, dass das Qualitätsniveau angeglichen werden muss, damit für Direktionen mit hohem Qualitätsstandard im Evaluationsbereich nicht der Anreiz entsteht, diesen herunterzufahren.
- Der ERKOS-Ansatz hebt die Bedeutung der Einbindung des in den entsprechenden Verwaltungsstellen vorhandenen Fachwissens hervor. Die für den Vollzug des untersuchten Staatsbeitrages zuständigen Personen sollen direkt in die Bearbeitung der Untersuchung einbezogen werden. Deren Bereitschaft, die notwendige kritisch-konstruktive Haltung einzunehmen, hängt davon ab, wie das Instrument Erfolgskontrolle eingestuft wird. Rückt bei Erfolgskontrollen die Sparoptik in den Vordergrund, nimmt die Motivation zur Mitarbeit ab. Wie die Metaevaluation von ERKOS gezeigt hat, ist diese Motivation beim ERKOS-Ansatz aber neben dem Fachwissen entscheidendes Kriterium für die Qualität einer Untersuchung (vgl. dazu den Kasten in Abschnitt 3.5).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Akzeptanz des Instruments Erfolgskontrolle in der Verwaltung dann höher ist, wenn es glaubwürdig als Instrument zur Verbesserung der Verwaltungshandeln positioniert werden kann. Erfolgt im politischen Prozess die Umsetzung der Erkenntnisse aus Erfolgskontrollen in erster Linie aus einer Sparoptik, nimmt diese Glaubwürdigkeit ab. Der im Rahmen von ERKOS gewählte Ansatz mit der starken Integration der zuständigen Verwaltungsstellen in die Ausarbeitung der Untersuchungen lässt sich nur mit einer genügend hohen Glaubwürdigkeit erfolgreich umsetzen.

## 5.2 Die Organisation von ERKOS

### 5.2.1 Vorbemerkung

In Abschnitt 2.1 ist die Organisation von ERKOS zusammenfassend dargestellt worden. In den folgenden Abschnitten soll eine rückblickende Beurteilung vorgenommen werden. Sie basiert auf den Erkenntnissen der Metaevaluation von ERKOS (vgl. Kasten in Abschnitt 3.5) sowie auf einer eigenen Einschätzung durch das KPZ ERKOS.

### 5.2.2 Durchführung der Erfolgskontrollen in den Direktionen

Ein zentrales Merkmal von ERKOS ist die grundsätzliche Zuordnung der Verantwortung für die Durchführung der Erfolgskontrollen bei den für die Staatsbeiträge zuständigen Stellen. Trotz der in der Meta-Evaluation festgestellten Schwächen in der ERKOS-Organisation würde eine grundsätzlich andere Regelung der Zuständigkeiten (z.B. eine verwaltungs-externe Evaluationsstelle) auf verschiedene Schwierigkeiten stossen und ebenfalls Nachteile aufweisen:

- Der Grosse Rat hat sich bei der Ausarbeitung des StBG bewusst für die Ansiedelung des Instruments Erfolgskontrolle in den Fachdirektionen ausgesprochen. Die starke Stellung der Direktionen entspricht der „Berner Verwaltungstradition“. Sie findet sich auch in der Umsetzung der Neuen Verwaltungsführung wieder (Zuständigkeit für die Leistungsseite vollständig bei den Direktionen). Auch auf Bundesebene steht diese grundsätzliche Regelung der Zuständigkeit im Vordergrund (vgl. Vorschläge der IDEKOWI, Kasten in Abschnitt 3.6.3).
- ERKOS wurde als Instrument der Verwaltung konzipiert. Die Festlegung, dass sämtliche Staatsbeiträge periodisch überprüft werden sollten und dass insbesondere in den Grobuntersuchungen der Vollzugsablauf einen Untersuchungsschwerpunkt darstellt, unterstreicht diese Positionierung. Entsprechend ist auch eine starke Integration der zuständigen Linienstellen notwendig.
- Die Ansiedelung der Verantwortung in den Direktionen ermöglicht es, Rücksicht auf die Unterschiede zwischen den Direktionen und Ämtern bezüglich Staatsbeitragsvolumen und bezüglich Know How im Evaluationsbereich zu nehmen.

Über die materielle Erarbeitung der Untersuchungen ist damit noch nichts gesagt. Auf diese wird in Abschnitt 5.3.2 unten eingegangen.

### 5.2.3 ERKOS-Konferenz als direktionsübergreifendes Steuergremium

Die Notwendigkeit für ein direktionsübergreifendes Steuergremium ergibt sich aus der grundsätzlichen Ansiedelung der Durchführungsverantwortung bei den Direktionen. Diese Festlegung der Zuständigkeit führt zu einem vielfältigen Koordinations- und Harmonisierungsbedarf, welchen die ERKOS-Konferenz im Sinne einer Scharnierfunktion zwischen den Direktionen und dem KPZ ERKOS wahrzunehmen hatte:

- Koordination bei der Planung der durchzuführenden Untersuchungen (im Rahmen der Ausarbeitung des Erfolgskontrollplanes)
- Entwicklung und Verabschiedung von Qualitätsstandards für die ERKOS-Untersuchungen
- gegenseitige Information über aber auch eine gewisse Kontrolle der durchgeführten Untersuchungen
- Austausch über gemachte Erfahrungen und allfällige direktionsinterne Massnahmen zur Unterstützung der Ausarbeitung und Umsetzung der ERKOS-Untersuchungen
- Reporting über die gewonnenen Erkenntnisse

Rückblickend stellt sich nicht die Frage, ob es ein solches Gremium braucht. Dies ist unbestritten. Die Metaevaluation hat aber bezüglich Ausgestaltung der ERKOS-Konferenz verschiedene Mängel aufgedeckt (vgl. Kasten in Abschnitt 3.5). Bei der Besetzung der ERKOS-Konferenz hätten – soweit im Rahmen der üblichen Abläufe in der Verwaltung möglich - die folgenden Punkte stärker beachtet werden müssen:

- In einem detaillierten Pflichtenheft für die Mitglieder dieses Gremiums hätten die Funktionen und Aufgaben ausführlicher festgehalten werden sollen, um ein gemeinsames und ein genügend verbindliches Aufgabenverständnis zu erreichen.
- Wichtig wäre gewesen, dass die Mitglieder der ERKOS-Konferenz in ihren Direktionen eine genügend hohe Stellung in der Verwaltungshierarchie inne gehabt hätten (für die Autoren der Metaevaluation steht eine einflussreiche Stellung im Generalsekretariat im Vordergrund), damit die Aufgaben ausreichend glaubwürdig und kompetent hätten wahrgenommen werden können. Beispiele solcher Aufgaben sind:
  - Sinnvolle und in den Direktionen gut abgestützte Planung, welche Staatsbeiträge wann einer ERKOS-Untersuchung unterzogen und entsprechend in den Erfolgskontrollplan aufgenommen werden sollen (bedingt Kenntnisse über den Diskussionsstand, anstehende Reformen etc. in den staatlichen Aufgabenfeldern mit Subventionen): Zu häufig stellte sich heraus, dass der Zeitpunkt für die Durchführung der Untersuchungen unglücklich gewählt war.
  - Einbringen der Ergebnisse aus den Erfolgskontrollen in die Entscheidungsprozess in der Linie bis auf Stufe Direktion
  - Veranlassung einer Beschleunigung der Arbeiten an einer ERKOS-Grobuntersuchung
  - Ausrichtung der Auslösung, der Durchführung und des Abschlusses auf die Bedürfnisse von Ämtern und Direktion zur Erreichung einer erhöhten Steuerungsrelevanz

Die Metaevaluation sieht in den mangelnden Kompetenzen der ERKOS-Konferenz einen zentralen organisatorischen Mängel von ERKOS: Die Kompetenzlosigkeit im Sinne eines fehlenden Weisungsrechts der ERKOS-Konferenz kontrastiert mit dem Umstand, dass sie organisatorisch als das zentrale Steuerungsgremium von ERKOS angelegt ist.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Holzer T., Bolliger Ch. und Linder W. (2003), S. 110.

- Die Metaevaluation hat gezeigt, dass das Interesse am Thema Erfolgskontrolle und der Wille zum Engagement für ERKOS sehr unterschiedlich waren. Nicht alle Mitglieder der Konferenz wurden zu „Anwältinnen von ERKOS“ in ihren Direktionen.<sup>47</sup> Dies war nur teils auf fehlende Zeitressourcen zurückzuführen. Rückblickend wäre wünschenswert gewesen, wenn diesem Punkt bei der Besetzung der ERKOS-Konferenz mehr Beachtung hätte geschenkt werden können.
- Die Mitglieder der ERKOS-Konferenz absolvierten zwar auch die ERKOS-Ausbildung, dennoch wäre sinnvoll gewesen, wenn sie bereits gewisse Erfahrungen und fachliche Kompetenzen im Bereich Evaluation/Erfolgskontrolle aufgewiesen hätten.

#### 5.2.4 KPZ ERKOS

Wie die Bildung einer ERKOS-Konferenz ergibt sich auch die Notwendigkeit der Einrichtung eines Kompetenzzentrums ERKOS (KPZ ERKOS) aus der in Abschnitt 5.2.2 beschriebenen grundsätzlichen Regelung der Zuständigkeiten. Es braucht eine zentrale Stelle für die Übernahme der zahlreichen Koordinations- und Unterstützungsfunktionen wie bspw

- der Know How-Aufbau und das Knowledge-Management
- die Erarbeitung von Hilfsmitteln zuhanden der Direktionen
- die fachliche Begleitung der verwaltungs-intern erstellten Grobuntersuchungen
- die Entwicklung von Qualitätsstandards, damit ein gewisses, für die Glaubwürdigkeit notwendiges Qualitätsniveau bei allen Wirkungsüberprüfungen erreicht wird
- der Aufbau von Ausbildungsangeboten und die Ausbildungscoordination
- die Hilfestellung bei Ausschreibung und die Begleitung von externen Wirkungsüberprüfungen
- die Berichterstattung zuhanden der Öffentlichkeit, des Grossen Rates und der Regierung sowie die verwaltungs-interne und –externe Kommunikation

Bezüglich Einrichtung eines KPZ ERKOS können rückblickend die folgenden „Lessons Learned“ festgehalten werden:

- Das KPZ ERKOS wurde in der Finanzdirektion, konkret im Organisationsamt, angesiedelt. Fachlich war und ist diese Ansiedelung zu vertreten. Die Ansiedelung führte aber mitunter dazu, dass ERKOS als Projekt bzw. Programm der Finanzdirektion und nicht der eigenen Fachdirektion wahrgenommen wurde. Diese Positionierung war für die Ausarbeitung der Grobuntersuchungen nicht förderlich. Eine „neutralere“ Ansiedelung des KPZ ERKOS in der Staatskanzlei, wie in der Metaevaluation zu ERKOS empfohlen wird, ist aus dieser Sicht ein prüfenswerter Vorschlag.
- Eine denkbare Alternative zu einem der Finanzdirektion oder der Staatskanzlei angesiedelten KPZ ERKOS wäre, dass KPZ als Netzwerk von Fachstellen in den Direktionen zu konzipieren (wie mit der IDEKOWI auf Bundesebene angedacht, vgl. Abschnitt 3.6.3). Mit

---

<sup>47</sup> Holzer T., Bolliger Ch. und Linder W. (2003), S. 72.

der Abteilung für wissenschaftliche Auswertung (GEF) und der Abteilung Bildungsplanung und Evaluation (ERZ) gibt es solche direktionsinterne Fachstellen. Mit der flächendeckenden Einführung der neuen Verwaltungsführung (NEF) könnten weitere solche Stellen entstehen, welche sich u.a. dem Thema Wirkungsüberprüfung (Erfolgskontrolle) annehmen.

- Richtigerweise betont die Arbeitsgruppe auf Bundesebene (IDEKOWI, vgl. Abschnitt 3.6.3) die Bedeutung eines Informationsaustausches mit Stellen ausserhalb der Verwaltung (Parlament, Finanzkontrolle). Rückblickend hätten im Kommunikationsbereich verstärkte Anstrengungen unternommen werden können und sollen, und dies auf verschiedenen Ebenen:
  - ERKOS-Konferenz
  - Kader in den Direktionen
  - Regierungsrat
  - Grosse Rat GPK und FiKo
  - Finanzkontrolle

Die zu geringen Kommunikationsaktivitäten dürften mit ein Grund sein, dass sich der Vorwurf entwickelte und etablierte, dass in ERKOS-Untersuchungen zu selten konkrete Massnahmen zur Verbesserung des Staatsbeitragswesens erarbeitet würden.

### 5.2.5 Regierungsrat als Entscheidgremium

Die Festlegung der Rolle des Regierungsrates erfolgte durch den Grossen Rat im Rahmen der Ausarbeitung des Staatsbeitragsgesetzes (StBG). Die beiden zentralen Funktionen des Regierungsrates:

- Anordnung betreffend die Durchführung einer Erfolgskontrolle im Erfolgskontrollplan (EKP)
- Unterbreitung der Ergebnisse zur Verabschiedung

Gemäss Metaevaluation ERKOS hat der Regierungsrat den ERKOS-Untersuchungen nie grosse Bedeutung beigemessen, sie wurden im Sinne einer Pflicht zur Kenntnis genommen. Das Ziel, die ERKOS-Untersuchungen als strategische Steuerungsinstrumente zu verankern, wurde nur in Ausnahmefällen erreicht.

Angesichts der Vielzahl von Regierungsgeschäften ist es tatsächlich fraglich, ob der gewählte Weg – jede Erfolgskontrolle wird einzeln durch den Regierungsrat verabschiedet – als sinnvoll einzustufen ist. Auch wenn das Argument, der Regierungsrat sollte sich mindestens ein Mal alle zehn Jahre mit einem Staatsbeitrag auseinandersetzen, einiges für sich hat, hätten alternative Vorschläge besser geeignet sein können, um Erfolgskontrollen (oder Evaluationen/Wirkungsüberprüfungen) einen grössere Bedeutung in der politischen Entscheidungsfindung zukommen zu lassen:

- Die Metaevaluation ERKOS schlägt bspw. vor, dass die ERKOS-Untersuchungen mittels Sammel-RRB nur einmal pro Jahr in den Regierungsrat gelangen sollten. So würde vermieden, dass die einzelne Erfolgskontrolle in der Fülle der übrigen Regierungsgeschäfte

nicht ausreichend wahrgenommen wird. Der Vorschlag mag bezüglich Wahrnehmung der Erfolgskontrollen Vorteile haben, er weist dafür andere Nachteile auf:

- Der Sammel-RRB würde gezwungenermassen sehr heterogen ausfallen, da im Laufe eines Jahres durchgeführten ERKOS-Untersuchungen sehr unterschiedliche Fachbereiche betreffen.
- Für die Erzielung von Wirkung ist es wichtig, dass Erfolgskontrollen zum richtigen Zeitpunkt in den Entscheidungsprozess eingeschleust werden. Diese Steuerbarkeit würde bei einem Sammel-RRB praktisch entfallen.
- Eine Variante zum Vorschlag der Metaevaluation hätte eine Lockerung der grundsätzlichen Pflicht sein können, mit jeder ERKOS-Untersuchung einzeln in den RR zu gelangen:
  - Für Detailuntersuchungen (höhere Glaubwürdigkeit dank höherer Qualität, fundiertere Aussagen zu Wirkungen) wäre nach wie vor eine Einzel-Verabschiedung vorgesehen.
  - Bei Grobuntersuchungen könnte im Einzelfall durch die Amtsleitung entschieden werden, ob die Untersuchung als Einzelgeschäft im Regierungsrat verabschiedet werden sollte:
    - Eine solche wäre vorzusehen, wenn die Umsetzungsanträge auf Verordnungsstufe oder höher ansetzen.
    - Für Grobuntersuchungen, deren Umsetzungsanträge amtsintern und ohne Änderung der rechtlichen Grundlagen realisiert werden können, wäre ein Sammel-RRB – z.B. zusammen mit dem jährlichen ERKOS-RRB, welcher den neuen Erfolgskontrollplan und eine Berichterstattung zum vergangenen ERKOS-Jahr enthält – vorzusehen.

## 5.3 Die Erarbeitung von Grobuntersuchungen

### 5.3.1 Planung und Timing der Durchführung der Untersuchungen

Planung und Timing der Durchführung von Erfolgskontrollen (bzw. Evaluationen / Wirkungsüberprüfungen) müssen aus verschiedenen Gründen gut durchdacht sein:

- Das richtige Timing (politisch und sachlich) ist bedeutsam, damit die Ergebnisse der Erfolgskontrolle als Entscheidungsgrundlagen im relevanten Zeitfenster auch tatsächlich zur Verfügung stehen.
- Entwicklungen in verwandten Politikfeldern sind bei der Planung von Erfolgskontrollen zu berücksichtigen, was eine direktionsübergreifende Abstimmung notwendig machen kann.
- ERKOS-Untersuchungen hatten als Untersuchungsgegenstand einzelne Staatsbeitragsstatbestände. In spezifischen Fällen machte das Schnüren von thematischen Paketen Sinn.

Mit dem Prozess zur Ausarbeitung des Erfolgskontrollplanes (EKP) wurden die Vorkehrungen getroffen, um obigen Punkten Rechnung zu tragen. So war u.a. eine Ämterkonsultation der des EKP-Entwurfs vorgesehen. Hier hätten die Ämter ihre Bedenken und Bedürfnisse einbringen können.

Rückblickend muss trotzdem ein kritischer Schluss gezogen werden:

- Es gelang nicht immer, die Auslösung der Durchführung von Grobuntersuchungen dort anzusiedeln, wo die Verantwortung bzw. Zuständigkeit für das Verwaltungshandeln, konkret für den Staatsbeitrag liegt.
- Obwohl bei ERKOS die VertreterInnen der Direktionen (Erfolgskontrollverantwortlichen) den Inhalt des Erfolgskontrollplans in Absprache mit den Ämtern bestimmten, wurde der Plan immer wieder als Produkt des Organisationsamtes bzw. der Finanzdirektion, und damit als Produkt eines "fremden Amtes" bzw. einer „fremden Direktion“ missverstanden, was die Motivation und die Bereitschaft zur Mitarbeit nicht erhöht hat.

Es ergeben sich die folgenden Lessons learned:

- Die Erarbeitung des direktionsspezifischen Erfolgskontrollplanes muss durch ein in der Verwaltungshierarchie hoch angesiedeltes Gremium erfolgen. Der in Abschnitt 5.2.3 erwähnte Umstand, dass nicht alle Mitglieder der ERKOS-Konferenz eine ausreichend hohe Position in ihren Ämtern einnahmen, genügte diesen Anforderungen nicht.
- Eine starke Einbindung der Fachämter in diesen Prozess ist unerlässlich. Die Amtsvorsteher müssen Erfolgskontrollen als von ihnen gewünschte Steuerungsinstrumente verstehen, die Durchführung der Untersuchung muss vom Kader unterstützt werden.
- Insbesondere für die Durchführung von grossen Detailuntersuchungen bedarf es eines politischen Auslösers, damit die Untersuchungen den entsprechenden Stellenwert erhalten. Vor diesem Hintergrund ist die die Vorgabe, jeden Staatsbeitrag alle 10 Jahre mindestens 1x zu untersuchen, kritisch zu beurteilen.

### 5.3.2 Ausarbeitung der Grobuntersuchungen

Hier ist das Berner Modell für die Grobuntersuchungen vom Ansatz „extern begleitete und teil-standardisierte Selbstevaluation“ ausgegangen (vgl. Abschnitt 2.1.4). Die Gründe für diese Wahl:

- Ausnutzen des Fachwissens bei den zuständigen Stellen (insbesondere für die Vollzugskontrolle)
- Auslösen von Lernprozessen in der Verwaltung (Denken in Wirkungsketten)
- Erhöhung der Akzeptanz der Untersuchung durch die eigene Mitarbeit
- Begrenzung der monetären Kosten für die Ausarbeitung der Untersuchungen

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die angestrebte Umsetzung dieses Ansatzes auf erhebliche Schwierigkeiten stiess:

- Die kurze Ausbildung war nur für Personen eine ausreichende Vorbereitung auf die Durchführung der Grobuntersuchung, welche bereits gewisse Erfahrungen mit Evaluationen oder mit der Ausarbeitung von vergleichbaren Berichten aufweisen.
- Die ERKOS-Untersuchungen stellten für die betroffenen Stellen eine zusätzliche Aufgabe neben dem „Tagesgeschäft“ dar. In vielen Fällen gelang es den für die Durchführung zuständigen Personen nicht, sich ausreichend grosse und vor allem zusammenhängende

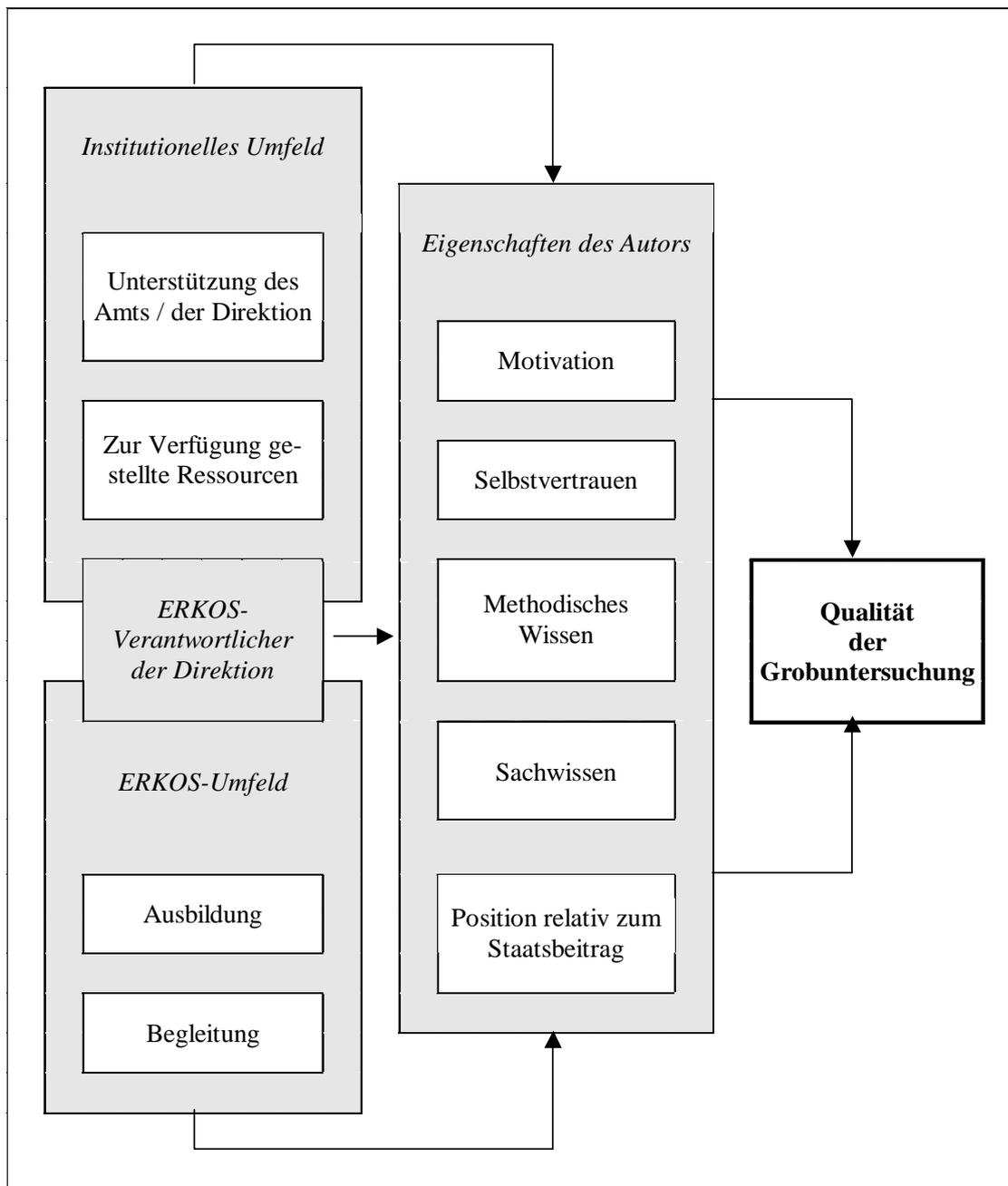
Zeitblöcke freizuschaukeln, um die Grobuntersuchung auszuarbeiten. Mit vereinzelt, zeitlich eng begrenzten Kurzeinsätzen ist eine effiziente Erarbeitung der Untersuchung nicht möglich.

- Das ungelöste Ressourcenproblem und die teils schwache Verankerung der ERKOS-Untersuchungen in den Ämtern beeinträchtigte die Motivation der zuständigen Personen und damit einen zentralen Erfolgsfaktor des Berner Modells.
- Insbesondere zu Beginn von ERKOS, als die Begleitung der Untersuchungen noch wenig eng war, zeigten sich die Nachteile der Selbstevaluation (mangelnde Objektivität, zu wenig auf Fakten abgestützte Aussagen, gewisse Betriebsblindheit, mangelnde Bereitschaft am Bestehendem Änderungen vorzunehmen, Konfliktsituation zu den Staatsbeitragsempfängerinnen und –empfängern).

Ausfluss dieser Probleme war, dass vor allem die frühen ERKOS-Untersuchungen in qualitativer Sicht noch klare Mängel aufwiesen. Die Metaevaluation ERKOS zeigt aber auch, dass die Qualität der Untersuchungen im Zeitverlauf dank Qualitätssicherungsmassnahmen gesteigert werden konnte:

- laufende Anpassungen der Ausbildung, insgesamt gutes Feedbacks von Teilnehmenden
- laufende Anpassung des zentralen Hilfsmittels
  - Überarbeitung des ERKOS-Handbuches
  - Formulierung von kritischen Erfolgsfaktoren (unter Berücksichtigung der SEVAL-Standards)
  - Definition von Mindestanforderungen an Grobuntersuchungen
- Durchführung einer Startsituation zusammen mit der Amtsleitung mit dem ausschliesslichen Ziel, den Fokus und die Fragestellungen der Untersuchung zu formulieren sowie das Vorgehen festzulegen
- Begleitung der Arbeiten im notwendigen Ausmass bis hin zur Intensivbegleitung und direkten Mitarbeit durch das KPZ ERKOS oder durch eine direktions-interne Fachkraft / Stelle: Für die zuständigen Ämter bestand auch jederzeit die Möglichkeit, eine Grobuntersuchung durch einen entsprechend qualifizierten externen Auftragnehmer ausarbeiten zu lassen, wenn intern die notwendigen Qualifikationen und Kompetenzen nicht vorhanden waren. Diese Möglichkeit wurde verschiedentlich wahrgenommen, blieb insgesamt aber eine Ausnahme im Vorgehen.

Neben diesen unmittelbar durch das KPZ ERKOS steuerbaren Faktoren hat die Metaevaluation ERKOS einen ganzen Strauss von Einflussfaktoren identifiziert, welche für die Qualität einer ERKOS-Grobuntersuchung ausschlaggebend sind (vgl. Grafik 5-1).

Grafik 5-1: Qualität von ERKOS-Grobuntersuchungen: Einflussfaktoren<sup>48</sup>

Es müsste ein Ansatz gefunden werden, welcher die Vorteile der Berner Lösung gemäss Abschnitt 2.1 integriert, ohne die Nachteile zu stark in Kauf nehmen zu müssen.

<sup>48</sup> Holzer T., Bolliger Ch. und Linder W. (2003), S. 43.

Bezüglich der Ausarbeitung der Grobuntersuchungen scheint auf der Basis der mit ERKOS gemachten Erfahrungen ein Ansatz mit folgenden Merkmalen Erfolg versprechend:

- gezielte Auswahl der Personen, welche die Untersuchung durchführen sollen (fachliches und methodisches Wissen als Grundvoraussetzung, aber nicht ausreichend für eine erfolgreiche Durchführung, es braucht auch Motivation Interesse/ Einsatzbereitschaft, Anforderungsprofil entsprechend definieren)
- Bereitstellung eines geeigneten Unterstützungsangebotes (Hilfsmittel, Ausbildung)
- Intensivbegleitung / Unterstützung durch ExpertInnen im Evaluationsbereich:
  - externe Fachleute
  - interne Fachleute

Mit einer professionellen Unterstützung im Ausmass von rund 10 Arbeitstagen lassen sich gute Ergebnisse erzielen. So zeigt bspw. die auf diese Art erarbeitete ERKOS-Grobuntersuchung „Beiträge gemäss See- und Flussufergesetz“ (vgl. Beispiel 9 in Abschnitt 4.4) für die Finanzkontrolle, „dass eine Evaluation von Staatsbeiträgen vom zuständigen Amt unter punktuellen Beizug Externer durchgeführt werden kann“.<sup>49</sup>

- Auslagerung von Teilaufgaben (z.B. Konzeption der Untersuchung, Vorschlag für Ablauf und Methodik, redaktionelle Aufgaben)

In der Schlussphase von ERKOS entsprach das Berner Modell in vielen Punkten diesem Ansatz. Vor diesem Hintergrund kommt auch die Metaevaluation ERKOS zum Schluss, dass das Berner Modell der begleiteten Selbstevaluation eine gelungene Kombination zwischen interner und externer Evaluation darstellt: „In dieser Hinsicht erachten wir das Berner Modell als exemplarischen Fall. Die Kombination von internen Autoren und einer kompetenten externen Begleitung vereint die Vorteile beider Modelle (d.h. interne und externe Erarbeitung der Untersuchungen, Anmerkung KPZ ERKOS) und versucht, die Nachteile zu beheben. Es wird eine hohe Sachkenntnis mit fundiertem methodischem Wissen vereint, möglicherweise auftretender Betriebsblindheit mit kritischer Distanz begegnet.“<sup>50</sup>

Mit Blick auf Grafik 5-1 sind natürlich auch bei diesem Ansatz die weiteren Einflussfaktoren zu beachten, insbesondere

- Lösung des Ressourcenproblems: Genügend in Blöcken reservierbare Arbeitszeit für die Bearbeitung der Untersuchung, Ressourcen für die externe Begleitung
- amtsinterner Support für die Durchführung der Untersuchung:
  - entscheidend für die Motivation
  - entscheidend für die Einhaltung des vereinbarten Zeitablaufs bei der Bearbeitung

<sup>49</sup> Finanzkontrolle des Kantons Bern (2002), Metaevaluation zur Erfolgskontrolle Grobuntersuchung Beiträge gemäss See- und Flussufergesetz (SFG).

<sup>50</sup> Holzer T., Bolliger Ch. und Linder W. (2003), S. 106.

- entscheidend für die Lösung des Ressourcenproblems, durch gezielte Entlastung von anderen Aufgaben, durch Bereitstellung/den Einkauf von internem/externem methodischem Support

Schliesslich ist festzuhalten, dass der Entscheid, **ERKOS-Detailuntersuchungen** als extern zu erarbeitende Evaluationen zu konzipieren, aus folgenden Gründen auch aus heutiger Sicht als richtig einzustufen ist:

- hoher Qualitätsanspruch
- hohe methodische Ansprüche
- Erfahrungen mit Projektmanagement notwendig
- hohe Bedeutung der Unabhängigkeit (v.a. bezüglich Aussagen über Auswirkungen von Subventionen)

### 5.3.3 Umsetzung der Ergebnisse

Bezüglich Umsetzung der Erkenntnisse aus ERKOS-Grobuntersuchungen kommt die Metaevaluation ERKOS zum Schluss, dass hier grosse Unterschiede zwischen den Untersuchungen und zwischen den Ämtern bestehen. Detaillierte und verlässliche Aussagen können nicht gemacht werden, da

- bei Ausarbeitung der Metaevaluation ERKOS standen nur relativ wenig abgeschlossene Untersuchungen zur Verfügung, deren Empfehlungen auf ihre Umsetzung hätten überprüft werden können.
- das KPZ ERKOS beabsichtigte, ein Umsetzungscontrolling – wie es 2001 auch von der Finanzkontrolle empfohlen wurde (vgl. Abschnitt 3.4) - einzuführen. Dieser Vorschlag stiess aber auf Widerstand. Das geplante Umsetzungscontrolling wurde definitiv begraben, als sich im Rahmen des SAR-Prozesses das Ende von ERKOS abzuzeichnen begann.

Da die Empfehlungen aus ERKOS-Untersuchungen den gleichen politischen Sachzwängen wie andere Anträge ausgesetzt sind, ist klar, dass die Umsetzungschancen für Massnahmen ohne eindeutige Wirkung auf der Ausgabenseite (z.B. Realisierung von mehr Transparenz im Vollzugsablauf) und für Sparmassnahmen aus ERKOS-Grobuntersuchungen grösser waren als für Massnahmen, welche Mehrkosten zur Folge haben. Unabhängig von diesem grundsätzlichen Punkt können die Lessons Learned bezüglich Umsetzung in drei Punkten zusammengefasst werden:

- Auch bezüglich Umsetzung ist die Einbindung der Linienstellen von hoher Bedeutung (richtiges Timing des Abschlusses/der Umsetzung, Einspeisung in die relevanten Prozesse/Arbeiten, Support auf hoher Stufe in der Amts- / Direktionsleitung)
- Intensive Kommunikationsaktivitäten sollten Bestandteil der Umsetzungsphase sein.
- Aus Sicht ERKOS macht ein Umsetzungscontrolling Sinn, es entspricht unmittelbar dem Evaluationsgedanken.

## 6 Fazit

### 6.1 Vorbemerkung

Der Kanton Bern hat mit ERKOS eine Pionierrolle eingenommen, wie der Vergleich mit dem Stand der Aktivitäten in anderen Kantonen und auf Bundesebene zeigt (vgl. die Abschnitte 3.6.2 und 3.6.3). Das Vorhaben war wegen der angestrebten flächendeckenden Beurteilung der Staatsbeiträge von allem Anfang an sehr ambitiös. Den verfügbaren Ressourcen für die Realisierung von ERKOS hätte eine selektive Überprüfung der Staatsbeiträge besser entsprochen. Steht allerdings die Legitimation des gesamten Staatsbeitragswesens im Vordergrund, gibt es zur flächendeckenden Beurteilung keine Alternative. Es ist an der Politik, hier eine Gewichtung der beiden Aspekte (Ressourcenbedarf, Legitimation) vorzunehmen.

Trotz vieler in diesem Bericht und in der Metaevaluation ERKOS aufgezeigten Mängel, ist in den rund sieben ERKOS-Jahren Einiges erreicht worden:

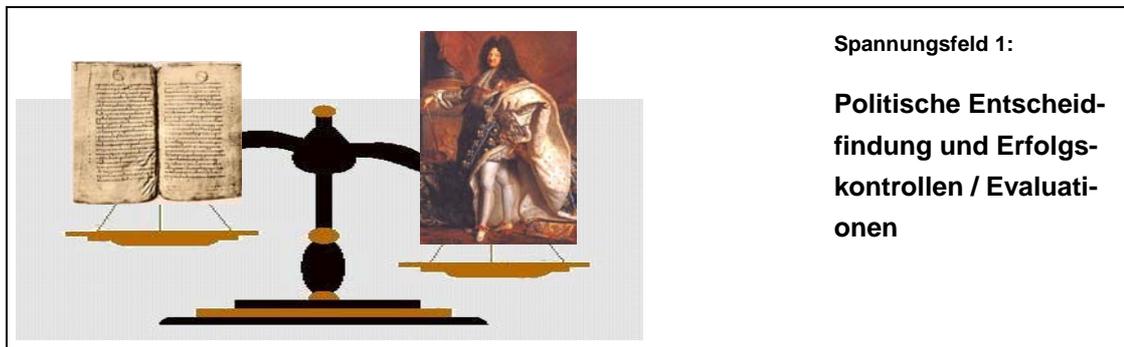
- rund 60 abgeschlossene Grobuntersuchungen
- über 100 Änderungsanträge zur Verbesserung des Staatsbeitragswesens im Kanton Bern

Die Aufhebung von ERKOS ist mit Blick auf die Einführung der Neuen Verwaltungsführung (NEF) im Kanton Bern sachlich folgerichtig. Eine Fokussierung auf die Überprüfbarkeit „Staatsbeitrag“ macht in einem System keinen Sinn, bei welchem Produktgruppen zentrale Steuerungseinheit sind. Kritiker von ERKOS sehen in fehlenden Ergebnissen eine weitere Begründung für die Aufhebung. Angesichts der Erkenntnisse der Metaevaluation zu ERKOS und der Ausführungen in diesem Bericht (v.a. Kapitel 4), teilt das KPZ ERKOS diese Einschätzung nicht.

Richtig an dieser Kritik ist, dass das Instrument Evaluation (oder Erfolgskontrolle, Wirkungsüberprüfung) immer wieder mit Widerständen konfrontiert sein wird, welche die Planung und Erarbeitung der Untersuchungen, insbesondere aber die Umsetzung von Ergebnissen beeinflussen. Die Entrichtung von Staatsbeiträgen ist ein politisch hoch-sensibles Feld. Verteilungseffekte – wer erhält Subventionen? – sind für die Entscheidungsfindung durch die Behörden mitunter mindestens so wichtig wie Effizienzeffekte (grösstmögliche Wirkung mit den insgesamt für Staatsbeiträge eingesetzten Mitteln), welche bei ERKOS im Vordergrund stehen. Entsprechend befand sich ERKOS in einem von Spannungsfeldern gekennzeichneten Kontext. Ähnlich gelagerte Überprüfungsprogramme der Verwaltung werden solchen auch ausgesetzt sein.

Im Sinne eines Fazits soll abschliessend auf acht solche Spannungsfelder eingegangen werden.

## 6.2 Acht Spannungsfelder von Politik und Erfolgskontrollen / Evaluationen



Spannungsfeld 1:

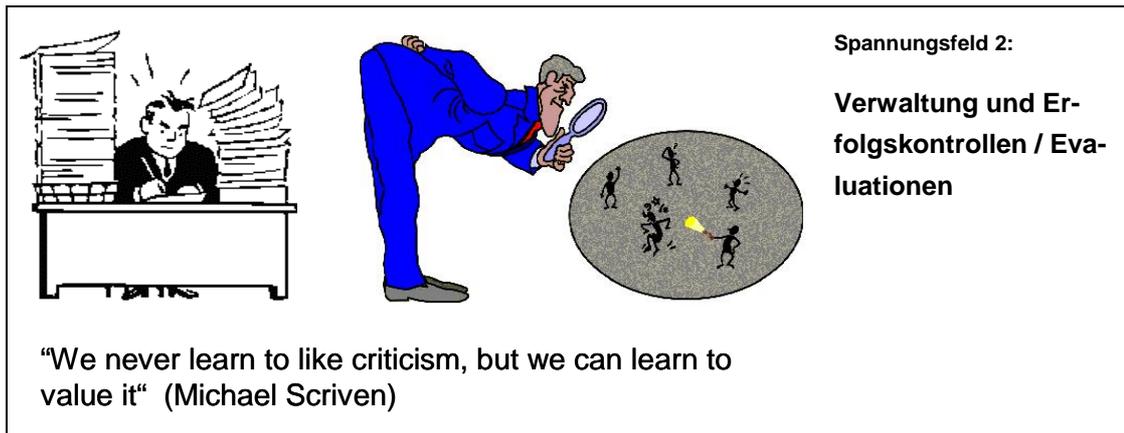
**Politische Entscheidungsfindung und Erfolgskontrollen / Evaluationen**

Erfolgskontrollen / Evaluationen sollen Grundlagen für politische Entscheidungen liefern, nehmen diese aber nicht vorweg. Das erste Spannungsfeld ergibt sich aus dieser Konstellation: Es ist sicher wünschenswert, dass Sachargumente, Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsüberlegungen bei Entscheidungen der öffentlichen Hand eine wichtige Rolle spielen. Das Entscheidungsprimat verbleibt aber bei der Politik.

Zu einer wahrnehmbaren Evaluationskultur würde gehören, dass die Erkenntnisse aus Erfolgskontrollen als Argument in den Entscheidungsfindungsprozess einfließen und dort wahrgenommen werden. Die Metaevaluation kommt zum Schluss, dass dieser Zustand mit ERKOS nicht wie gewünscht erreicht wurde, was nur zu Beginn des Programms mit der teils beschränkten Qualität der Untersuchungen begründet werden kann.

Für die Ausarbeitenden der Untersuchungen können sich Motivationsprobleme einstellen: Wenn sie das Gefühl erhalten, die von ihnen erarbeiteten Ergebnisse würden im politischen Entscheidungsprozess keine relevante Rolle spielen, verlieren sie die Motivation, sich unter dem ohnehin bestehenden Arbeitsdruck noch engagiert für die ERKOS-Untersuchung einzusetzen. Das Berner Modell ist aber anfällig auf Motivationsprobleme: Die Metaevaluation hat gezeigt, dass neben der Fachkompetenz die Motivation ein zentraler Erfolgsfaktor für gute Grobuntersuchungen sind. Bei einer Durchführung der Untersuchung durch externe Auftragnehmer ist dieses Motivationsproblem weit weniger relevant, da es sich um bezahlte Auftragsarbeit handelt.

Ein weiterer Punkt dieses Spannungsfeldes ist, dass Evaluationen eine andere Rationalität als die Politik aufweisen. Während bei Evaluationen Effizienzfragen von zentraler Bedeutung sind, spielen in der Politik Verteilungseffekte eine herausragende Rolle. Je nach Ergebnissen kann auch eine qualitativ gute Untersuchung unter politischem Druck geraten. Dieser Druck dehnt sich mitunter auch auf das Instrument an sich aus.



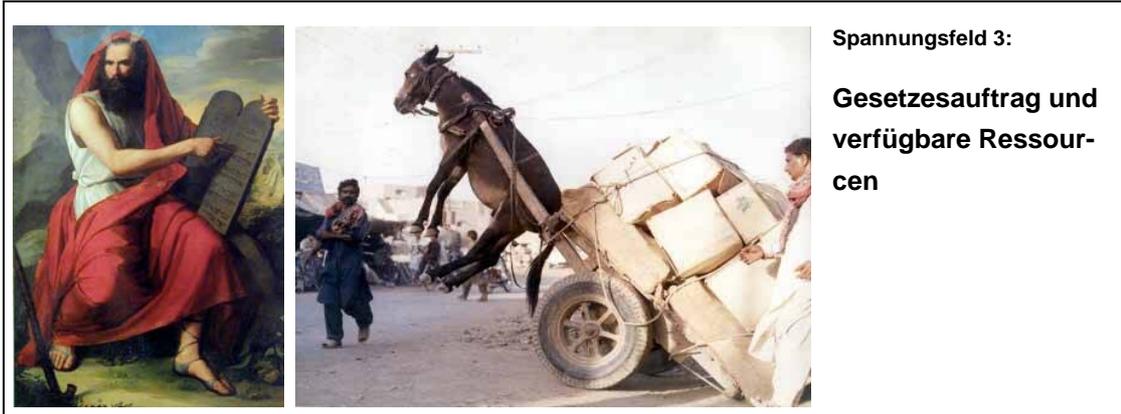
Im Rahmen von ERKOS sind Erfolgskontrollen als Instrument der Verwaltung und Regierung konzipiert worden. Durch Erfolgskontrollen ausgelöste Lernprozesse und die interne Umsetzung von Verbesserungsmöglichkeiten sind neben der Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen zentrale Argumente für den gewählten Ansatz „extern begleitete und teilstandardisierte Selbstevaluation“.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass nicht immer von einer Bereitschaft ausgegangen werden kann, das eigene Aufgabenfeld, die eigene Tätigkeit kritisch zu hinterfragen, von neuen Erkenntnissen zu lernen und Verbesserungen zu suchen. Lernen und verbessern heisst verändern. Die Umsetzung von Veränderungen braucht Energie, belastet eingespielte Beziehungen und Abläufe, bedingt eigene Anpassungen.

Erfolgskontrollen wollen Leistungsnachweise transparent machen, wollen Schwachstellen aufdecken und Verbesserungen initiieren. Wird obiges Verständnis von Michael Scriven nicht erreicht, droht gerade bei Selbstevaluationen, dass die Rechtfertigung des eigenen Tuns und nicht die konstruktiv-kritische Analyse in den Vordergrund rückt. Das Instrument Erfolgskontrolle / Evaluation kommt unter Druck, Meinungen wie die folgenden entwickeln und verfestigen sich: „Erfolgskontrollen bringen nichts (obwohl die grosse Mehrheit der Untersuchung Umsetzungsanträge enthielt) und verursachen nur viel Aufwand. Insgesamt sind es unnötige Papiertiger.“

Um dieser Entwicklung entgegenzutreten braucht es – neben einer geeigneten Ausgestaltung des Instruments und der Abläufe – Support von zentralen Akteuren, im Falle von ERKOS bspw. von den Vertreterinnen und Vertretern der Direktionen in der ERKOS-Konferenz, vom Verwaltungskader und vom Regierungsrat. Die Metaevaluation hat gezeigt, dass dieser Support von ERKOS nicht immer gegeben war. Insgesamt ist rückblickend kritisch zu beurteilen, ob in der bernischen Verwaltung und Politik das „positive Umfeld“<sup>51</sup> geschaffen werden konnte, welches es für die erfolgreiche Durchführung und Umsetzung von Evaluationen braucht.

<sup>51</sup> Vgl. Nuspliger K. (2005), Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern, S. 60.

**Spannungsfeld 3:****Gesetzesauftrag und verfügbare Ressourcen**

Die Vorgabe aus der Staatsbeitragsgesetzgebung (vgl. dazu Anhang B), innerhalb von 10 Jahren jeden Staatsbeitrag mindestens ein Mal einer Erfolgskontrolle zu unterziehen, waren von Anfang an sehr ambitiös. Das Programm wäre realistischerweise nur umsetzbar gewesen, wenn auch die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen für die Erarbeitung der Erfolgskontrollen bereitgestellt worden wären:

- für verwaltungsinterne Leistungen (Ausbildung und Erarbeitung der Grobuntersuchungen)
- für externe Unterstützung (Durchführung von Detailuntersuchungen, allenfalls auch ausgewählten Grobuntersuchungen)

Im Falle von ERKOS waren die verfügbaren Ressourcen nicht ausreichend. Davon zeugen die zeitlichen Verzögerungen bei der Ausarbeitung der Untersuchungen (vgl. Tabelle 4-2) und die wiederholten Empfehlungen der Finanzkontrolle, den Erfolgskontrollen die notwendige Priorität zukommen zu lassen. Und zu diesem Schluss ist auch der Staatsschreiber des Kantons Bern gelangt: „Auf eine umfassende Evaluation aller Politikbereiche muss aus Ressourcengründen verzichtet werden. (...) Die Objekte, an denen umfassende Evaluationen durchgeführt werden, sind zielgerichtet auszuwählen.“<sup>52</sup>

**Spannungsfeld 4:****Qualität und Kosten von Erfolgskontrollen / Evaluationen**

Nur qualitativ hoch stehende Evaluationen sind glaubwürdig. Dies gilt insbesondere für Detailuntersuchungen, aber auch bei Grobuntersuchungen ist das Erreichen eines gewissen

<sup>52</sup> Nuspliger K. (2005), Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern, S. 61.

Qualitätsniveaus unerlässlich. Ebenso gilt, dass die Erstellung von qualitativ hoch stehenden Erfolgskontrollen ist aufwändig ist:

- Bei umfassenden, verwaltungsextern durchgeführten Detailuntersuchungen (Evaluationen mit hohem wissenschaftlichem Anspruch und Fokus auf der Wirkungsanalyse) belaufen sich die Kosten auf mindestens ca. 50'000 CHF, können aber auch mehrere 100'000 CHF betragen.
- Da eine ERKOS-Grobuntersuchung trotz des Fokus' auf der Vollzugsseite weit mehr als nur ein Reporting ist, stellte auch ihre verwaltungsinterne Durchführung eine ressourcenmässige Herausforderung für die Verwaltung dar (vgl. dazu auch das Spannungsfeld 3 oben).

Im Laufe der Zeit zeigte sich zwar, dass mit einer externen Unterstützung im Ausmass von 10 – 20'000 CHF eine substantielle Verbesserung der Qualität der Grobuntersuchungen erreicht werden konnte. Den Grundkonflikt von Qualitätsansprüchen und anfallenden Kosten konnte aber nicht vollständig gelöst werden: Von ERKOS-Untersuchungen wurden sachlich gut abgestützte Aussagen zu Wirkungen erwartet, die notwendigen Mittel für die Durchführung von umfassenderen Studien standen aber nicht immer zur Verfügung.



**Spannungsfeld 5:**

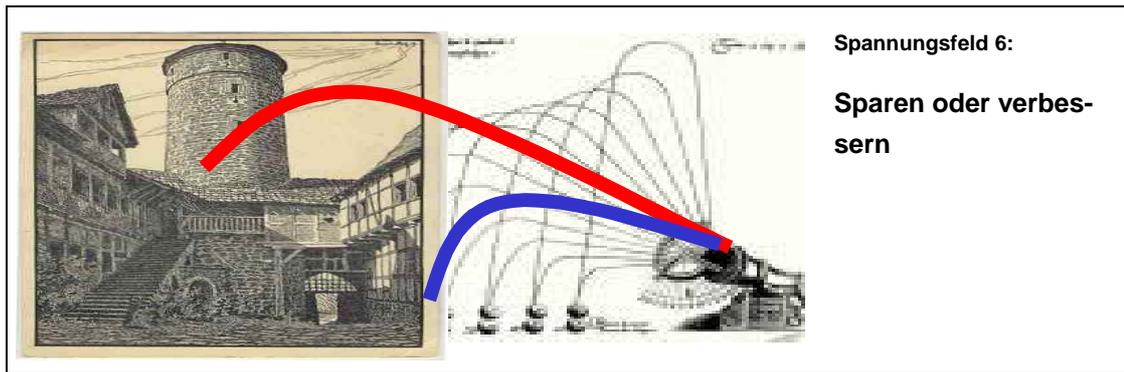
**Externe oder interne Erarbeitung von Erfolgskontrollen / Evaluationen**

**Optimum = Extern eng begleitete interne Erarbeitung?**

Sowohl für die verwaltungsinterne als auch -externe Durchführung der Erfolgskontrollen lassen sich Pro-, aber auch Kontra-Argumente finden (vgl. dazu die Abschnitte 2.1.4 und 5.3.2). Vor allem in der Anfangsphase wurde ERKOS immer wieder mit den Argumenten konfrontiert, welche gegen eine verwaltungsinterne Durchführung von Evaluationen sprechen (v.a. mangelnde Objektivität, „Betriebsblindheit“).

Mit dem Modell der „extern begleiteten und teil-standardisierten Selbstevaluation“ konnte dieses Spannungsfeld zwar entschärft werden, gewisse Vorbehalte wurden aber immer wieder vorgebracht.

Rückblickend scheint neben diesem Ansatz auch das Modell der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Erfolg versprechend: Mit der Abteilung für wissenschaftliche Auswertung stand eine amtsinterne Kompetenzstelle zur Verfügung, welche ERKOS-Untersuchungen selber in Zusammenarbeit mit den Fachämtern durchführte oder extern erarbeitete Untersuchungen begleitete.



Wegen der schwierigen Lage der Berner Kantonsfinanzen bestand während der gesamten Laufzeit von ERKOS ein hoher Spardruck. Entsprechend wurden die Erfolgskontrollen in erster Linie als Sparinstrument verstanden. Vor diesem Hintergrund hatten Ergebnisse von Erfolgskontrollen, welche zwecks Erreichung eines politisch gesetzten Zieles einen Ausbau des Staatsbeitrages forderten, nur geringe Umsetzungschancen.

Erschwerend kam hinzu, dass für viele Staatsbeitragstatbestände klare Zielvorgaben fehlten. In den rechtlichen Grundlagen fanden sich häufig nur Zweckartikel. Ohne solche Sollwerte war es in einem Umfeld angespannter öffentlicher Finanzen schwierig, selbst mit qualitativ überzeugenden Erfolgskontrollen die vom Spargedanken dominierte Optik aufzuweichen.

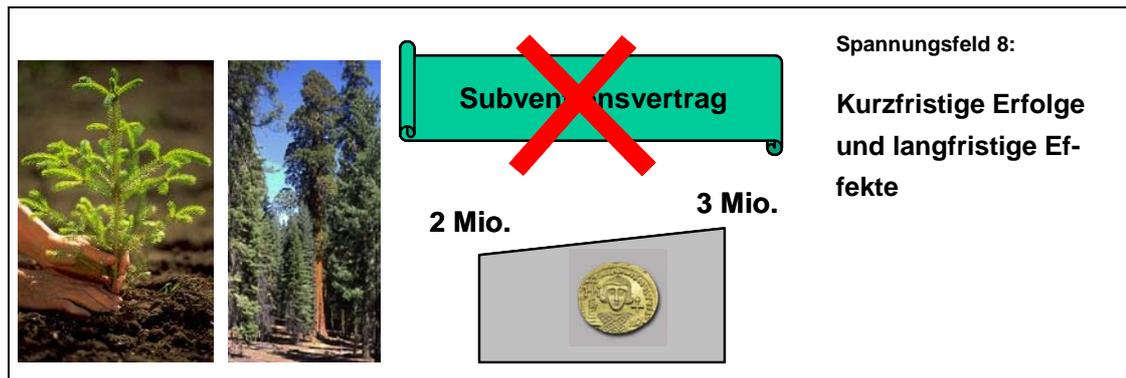
Insgesamt hatte es ERKOS schwer, sich glaubwürdig als Instrument einer besseren Steuerung im Staatsbeitragswesen zu positionieren. Das Glaubwürdigkeitsproblem wurde durch den Umstand verstärkt, dass das KPZ ERKOS in einem Amt der Finanzdirektion, dem Organisationsamt, angesiedelt war. Für ERKOS war dies bedeutsam, da es sich negativ auf die Motivation auswirkte, mit hohem Engagement an der Ausarbeitung einer ERKOS-Grobuntersuchung mitzuwirken. Das Berner Modell der „extern begleiteten und teilstandardisierten Selbstevaluation“ hatte es hier besonders schwer, ist doch die Motivation der an der Ausarbeitung der Untersuchung beteiligten verwaltungsinternen Personen ein zentraler Erfolgsfaktor. Bei verwaltungsextern erarbeiteten Untersuchungen ist dieses Problem deutlich weniger ausgeprägt.



ERKOS-Erfolgskontrollen sollten Aussagen darüber machen, ob mit Staatsbeiträgen gewisse, von der Politik gesetzte Ziele erreicht werden. Wie bereits oben erwähnt waren in den

rechtlichen Grundlagen zu Staatsbeiträgen v.a. Zweckformulierungen, kaum aber Zielvorgaben zu finden.

Ohne Zielvorgaben im Sinne von Sollwerten ist es schwieriger, die Konsequenzen einer Reduktion oder einer Erhöhung eines Staatsbeitrages zu beurteilen, es fehlt ein Referenzwert. Falls es im Rahmen der Umsetzung der Neuen Verwaltungsführung NEF erfolgreich gelingt, auch auf der Wirkungsseite vermehrt Ziele zu formulieren, verliert dieses Spannungsfeld an Bedeutung.



In der Politik werden von Erfolgskontrollen rasche und sichtbare Ergebnisse verlangt, wie z.B. das Aufheben oder die deutliche Anpassung eines Staatsbeitrages. Das Berner Modell konnte diesem Anspruch nicht im gewünschten Mass gerecht werden:

- Die als wichtig erachteten Lerneffekte in der Verwaltung lassen sich nur schwer nachweisen und in kommunikativ geeigneter Form darstellen.
- Viele Ergebnisse von ERKOS-Grobuntersuchungen beziehen sich auf Optimierungen im Vollzug der Staatsbeiträge. Diese wirken sich erst im Zeitverlauf aus, und es stellt sich wie bei den Lernprozessen das Problem, dass diese Verbesserungen zu wenig „spektakulär“ sind, um im politischen Prozess gebührend wahrgenommen zu werden.

Generell ist davon auszugehen, dass sich die Ergebnisse einer stärkeren Wirkungsorientierung im Verwaltungshandeln erst im Zeitverlauf einstellen. Oder salopp gesagt: Wirkungsorientierung heisst üben, üben, üben. Es kann aber nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass man dafür von der Politik die nötige Zeit erhält.

## 7 Anhang A: Weiterführende Unterlagen zu ERKOS

Die folgenden Unterlagen befinden sich auf <http://www.fin.be.ch/site/kaio-amt-informatik-organisation.htm>:

- ERKOS-Handbuch
- Personelle Zusammensetzung der ERKOS-Konferenz
- Die Staatsbeiträge im Überblick (ASP-Datenbank)
- Fact Sheets zu den einzelnen ERKOS-Untersuchungen
- ERKOS-Metaevaluation des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern
- Auswertungsbericht zur ERKOS-Metaevaluation des KPZ ERKOS
- Regierungsratsbeschlüsse zu ERKOS

## **8 Anhang B: Gesetzliche Verankerung von ERKOS**

### **Gesetzliche Grundlage:**

Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern vom 16. September 1992, Artikel 19  
(Art. 19 aufgehoben mit Beschluss des Grossen Rates vom 19. April 2004)

### **Konkretisierung auf Verordnungsstufe:**

Staatsbeitragsverordnung des Kantons Bern vom 23. März 1994, Art. 7 – 12

Rat durch Dekret Staatsbeiträge nach den im Anhang aufgeführten Erläuterungen bis zu höchstens 20 Prozent kürzen. Die Vernehmlassungsvorschriften sind einzuhalten.

- 2 Das Dekret bezeichnet die von den Kürzungen betroffenen Staatsbeitragsbestandteile einzeln oder nach Bereichen und legt die entsprechenden Kürzungen fest.
- 3 Der Regierungsrat ist ermächtigt, bei Härtefällen Leistungen in einzelnen Sachbereichen oder an einzelne Staatsbeitragsempfängerinnen und -empfänger von den Kürzungen auszunehmen, sofern in einem andern Sachbereich eine gleichwertige Einsparung getätigt wird.
- 4 Das Dekret tritt zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten ausser Kraft. Wenn es die in Absatz 1 genannten Kriterien erfordert, kann es um höchstens zwei Jahre verlängert werden.

#### V. Periodische Überprüfung des Staatsbeitragsrechts

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

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

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

#### VI. Sicherung des Beitragszwecks

**Art. 20** <sup>1</sup>Die Staatsbeiträge müssen ihrem Zweck entsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden.

2 Eine Befreiung von einzelnen Bedingungen oder Auflagen ist nur unter der Voraussetzung möglich, dass der mit dem Staatsbeitrag angestrebte Zweck nicht gefährdet wird.

**Art. 21** <sup>1</sup>Erfüllen die Empfängerin oder der Empfänger einer Finanzhilfe trotz Mängelhaftigkeit die Aufgabe nicht oder mangelhaft, so kürzt die zuständige Behörde die Finanzhilfe oder fordert sie samt Zins seit deren Auszahlung zurück.

2 In Härtefällen kann auf eine Rückforderung ganz oder teilweise verzichtet werden.

Erfolgskontrollen

Zweckbindung

Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung bei Finanzhilfen

Rückforderung bei Zweckentfremdung und Veräusserung

**Art. 22** <sup>1</sup>Wird ein Objekt (Grundstück, Baute, Werk, bewegliche Sache) seinem Zweck entfremdet oder veräussert, so fordert die zuständige Behörde die Finanzhilfe samt Zins seit Entstehung des Rückforderungsanspruchs zurück. Die Höhe der Rückforderung bemisst sich nach dem Verhältnis zwischen der tatsächlichen und der festgelegten bestimmungsgemässen Verwendungsdauer. In Härtefällen kann auf eine Rückforderung ganz oder teilweise verzichtet werden.

2 Die zuständige Behörde kann bei Veräusserungen ganz oder teilweise auf die Rückforderung verzichten, wenn die Erwerberin oder der Erwerber die Voraussetzungen für die Finanzhilfe erfüllt und alle Verpflichtungen der Staatsbeitragsempfängerin oder des -empfängers übernimmt.

3 Zweckentfremdungen und Veräusserungen sind von der Staatsbeitragsempfängerin oder vom -empfänger unverzüglich der zuständigen Behörde schriftlich zu melden.

Widerruf

**Art. 23** <sup>1</sup>Die zuständige Behörde widerruft eine Staatsbeitragsverfügung, wenn die Leistung in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht zugesichert oder ausbezahlt worden ist.

2 Sie verzichtet auf den Widerruf, wenn

- a die Rechtsverletzung für die Staatsbeitragsempfängerin oder den -empfänger nicht leicht erkennbar war,
- b die Staatsbeitragsempfängerin oder der -empfänger aufgrund der Verfügung Massnahmen getroffen hat, die nicht ohne unzumutbare finanzielle Einbussen rückgängig gemacht werden können und
- c eine allfällige unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhaltes nicht auf ihr oder sein schuldhaftes Verhalten zurückzuführen ist.

3 Bei Verträgen über Finanzhilfen und Abgeltungen erklärt die zuständige Behörde den Rücktritt vom Vertrag.

4 Mit dem Widerruf oder dem Rücktritt fordert die Behörde die bereits ausgerichteten Staatsbeiträge zurück. Die Staatsbeitragsempfängerin oder der -empfänger hat zusätzlich einen Zins seit deren Auszahlung zu entrichten, wenn diese durch ihr oder sein schuldhaftes Verhalten ausgelöst wurde. In diesem Fall ist auch für allfälligen weiteren Schaden Ersatz zu leisten.

Zinssatz

**Art. 24** Ist gestützt auf dieses Gesetz ein Zins geschuldet, so entspricht die Höhe des Zinssatzes dem jeweils gültigen Satz für Verzugs- und Vergütungszinse auf Steuerbeträgen.

Verjährung

**Art. 25** <sup>1</sup>Forderungen aus Staatsbeitragsverhältnissen verjähren nach Ablauf von fünf Jahren seit ihrer Entstehung.

Betriebsbeiträge

- Art. 5** <sup>1</sup> Organisationen, deren Leistungen durch Staatsbeiträge unterstützt werden, haben eine angemessene Kostendeckung aufzuweisen.
- <sup>2</sup> Der Regierungsrat kann Richtlinien über die in den einzelnen Bereichen zu fordernde Kostendeckung erlassen.
- <sup>3</sup> Im Einzelfall wird der erforderliche Kostendeckungsgrad durch die zuständige Direktion festgelegt, wenn sie über die Ausgabenbefugnis für den Betriebsbeitrag verfügt. In den übrigen Fällen legt der Regierungsrat den Kostendeckungsgrad fest.
- <sup>4</sup> Die Gewährung von Betriebsbeiträgen kann von der Führung einer Kostenrechnung abhängig gemacht werden.

### 3. Prioritätenordnungen

**Art. 6** <sup>1</sup> Die Prioritätenordnungen gemäss Artikel 16 des Staatsbeitragsgesetzes sind nach den Zielsetzungen des besonderen Staatsbeitragsrechts zu erstellen.

- <sup>2</sup> Sie sind nicht selbstständig anfechtbar.

### 4. Überprüfung des Staatsbeitragsrechts gemäss Art. 19 Abs. 1 StBG

**Art. 7** <sup>1</sup> Die Direktionen und die Staatskanzlei überprüfen auf Anordnung des Regierungsrates mindestens alle zehn Jahre, ob das bestehende Staatsbeitragsrecht den Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes über die Grundsätze für die Rechtsetzung entspricht (Artikel 4-6 StBG).

- <sup>2</sup> Sie unterbreiten dem Regierungsrat einen Bericht über die durchgeführte Überprüfung und beantragen die erforderlichen Massnahmen.
- <sup>3</sup> Der Regierungsrat teilt dem Grossen Rat das Ergebnis der Prüfungen im Verwaltungsbericht mit.

### 5. Erfolgskontrolle gemäss Art. 19 Abs. 2 StBG

**Art. 8** <sup>1</sup> Erfolgskontrollen gemäss Artikel 19 Absatz 2 StBG sind Massnahmen zur Überprüfung einzelner Staatsbeitragsverhältnisse.

- <sup>2</sup> Als erfolgreich gilt ein Staatsbeitrag, wenn insbesondere
- a eine hohe Wirkung in der beabsichtigten Richtung ausgelöst wird (Effektivität);
  - b die Wirkung mit möglichst geringen Kosten erzielt wird (Effizienz);
  - c ein gesetztes Ziel mit entsprechenden Sollwerten erreicht wird (Zielerreichung);

<sup>d</sup> insgesamt die Kosten und Nachteile durch entsprechende Vorteile gerechtfertigt werden (Vorteilhaftigkeit).

**Art. 9** Eine Erfolgskontrolle kann als Grobuntersuchung oder als Detailuntersuchung durchgeführt werden.

**Art. 10** <sup>1</sup> Die Direktionen und die Staatskanzlei führen die Erfolgskontrollen durch.

- <sup>2</sup> Sie unterbreiten dem Regierungsrat einen Bericht über die durchgeführten Erfolgskontrollen und beantragen die erforderlichen Massnahmen.

**Art. 11** <sup>1</sup> Das Organisationsamt der Finanzdirektion ist die zentrale Unterstützungsstelle für die Durchführung von Erfolgskontrollen.

- <sup>2</sup> Es berät und unterstützt die Direktionen und die Staatskanzlei in methodischen Belangen und koordiniert die Erfolgskontrollarbeiten.
- <sup>3</sup> Es erarbeitet zusammen mit den Direktionen und der Staatskanzlei zuhanden des Regierungsrates eine Prioritätenordnung und eine Planung der durchzuführenden Erfolgskontrollen.
- <sup>4</sup> Es gibt einen Mitbericht zu den durchgeführten Erfolgskontrollen zuhanden des Regierungsrates ab.

**Art. 12** <sup>1</sup> Der Regierungsrat genehmigt Planung und Prioritätenordnung der durchzuführenden Erfolgskontrollen.

- <sup>2</sup> Er kann jederzeit zusätzliche Erfolgskontrollen anordnen.
- <sup>3</sup> Er nimmt die Ergebnisse der Erfolgskontrollen zur Kenntnis, trifft gestützt darauf die notwendigen Massnahmen und teilt dem Grossen Rat das Ergebnis der Erfolgskontrollen im Verwaltungsbericht mit.

### 6. Schlussbestimmungen

**Art. 13** Der Regierungsrat kann verwaltungsinterne Weisungen betreffend die Abwicklung von Staatsbeitragsgeschäften erlassen.

**Art. 14** Diese Verordnung tritt am 1. Juni 1994 in Kraft.

Bern, 23. März 1994

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: *Fehr*  
Der Staatssekretär: *Nuspliger*

Verbleibungsgrad

Zuständigkeit der Direktionen

Zuständigkeit des Organisationsamtes

Zuständigkeit des Regierungsrates

Weisungen

Inkrafttreten

## Literaturverzeichnis

Busmann W. (1995)

Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen – Ein Leitfaden. Publikation im Rahmen des NFP 27 Wirksamkeit staatlicher Massnahmen. Chur und Zürich.

Ecoplan (1990)

Grundlagen für die Erfolgskontrolle von Subventionen des Kantons Bern. Studie im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern. Bern.

Ecoplan (1990)

Pilot-Erfolgskontrolle Staatsbeiträge an Krankenkassen-Prämien. Grundlagen für die Erfolgskontrolle von Subventionen des Kantons Bern. Beilagenteil B. Grobuntersuchung im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern, in Zusammenarbeit mit dem Versicherungsamt des Kantons Bern. Bern.

Ecoplan (1990)

Pilot-Erfolgskontrolle Subventionen an Abwasseranlagen. Grundlagen für die Erfolgskontrolle von Subventionen des Kantons Bern, Beilagenteil A. Grobuntersuchung im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern, in Zusammenarbeit mit Gewässerschutzamt und der VEWD des Kantons Bern. Bern.

Ecoplan (1994)

Gestaltungsmöglichkeiten und Auswirkungen verschiedener Submissionsordnungen. Evaluation und Bericht. Im Auftrag der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, mitfinanziert durch das NFP 27 Wirksamkeit staatlicher Massnahmen und die Eidg. Finanzverwaltung. Bern.

Ecoplan (1994)

Konzept zur Realisierung der Erfolgskontrollen von Subventionen im Kanton Bern. Im Auftrag des Organisationsamtes des Kantons Bern. Bern.

Ecoplan (2002)

ERKOS Umsetzungsreporting. Handling / Ablauf. Im Auftrag des Organisationsamtes des Kantons Bern. Bern

Finanzdirektion des Kantons Bern (1988)

Das Subventionswesen im Kanton Bern; Zwischenbericht. Bern.

Finanzdirektion des Kantons Bern, Organisationsamt (1998)

Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen - Eine Einführung. Bern.

Finanzdirektion des Kantons Bern, Organisationsamt (1999)

Bericht über die Erfahrungen aus den Erfolgskontrollen 1998. Probleme und Schwachstellen. Bern.

Finanzkontrolle des Kantons Bern (1989)

Auswertung Staatsbeiträge 1988. Bern.

- Finanzkontrolle des Kantons Bern (2002)  
Metaevaluation zur Erfolgskontrolle Grobuntersuchung Beiträge gemäss See- und Flussufergesetz (SFG). BVE60017, Bern.
- Finanzkontrolle des Kantons Bern (div. Jahrgänge)  
Prüfung der Staatsrechnung. Interne Revisionsberichte über die Prüfung der Staatsrechnungen 1998, 1999, 2000, 2001 und 2002. Bern.
- GPK - Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern (1996)  
Erfolgskontrollen; systematische Aufgabenüberprüfung. Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Bern vom 8 Oktober 1996. Bern
- Holzer T., Bolliger C. und Linder W. (2003), Metaevaluation ERKOS. Schlussbericht zuhanden der Finanzdirektion des Kantons Bern. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Bern.
- IDEKOWI - Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" (2004)  
Wirksamkeit von Bundesmassnahmen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen" an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bundesamt für Justiz, Bern
- Nuspliger K. (2005)  
Der Stellenwert der Evaluation am Beispiel des Kantons Bern. In: LEGES 2005/1, S. 51-63.
- Organisationsamt des Kantons Bern, Kompetenzzentrum ERKOS (2002)  
Eine systematische Auswertung von 22 ERKOS-Untersuchungen. ERKOS-Umsetzungsreporting. Bern.
- Organisationsamt des Kantons Bern, Kompetenzzentrum ERKOS (2003)  
Metaevaluation ERKOS: Auswertungsbericht. Bern
- Regierungsrat des Kantons Bern (1996)  
Erfolgskontrollen; systematische Aufgabenüberprüfung. Schreiben an die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates vom 11. Dezember 1996. Bern
- VEWD - Verkehrs-, Energie- und Wasserdirektion des Kantons Bern (1990)  
Erfolgskontrollen - Konzepte, Methoden und praktische Erfahrungen in den Bereichen Verkehr, Energie, Wasser und Umwelt. Bern.
- Widmer Th., Rüegg E. und Neuenschwander P. (2001)  
Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund. Im Auftrag der Bundeskanzlei. Bern.