

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

Herausgeber: Schweizerischer Forstverein

Band: 148 (1997)

Heft: 4

Rubrik: Mitteilungen = Communications

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Grundlagen zum forstlichen NPM-Projekt des Kantons Bern¹

Von Roger Schmidt

Keywords: New Public Management; forest policy; forest administration; Switzerland.

FDK: 67: 907: 932: (494.34)

Die Verwaltungen sind mit einem zunehmend härteren Umfeld konfrontiert, ihre Finanzierung stockt. Bei den öffentlichen Forstbetrieben fällt die schlechte Finanzlage der Haushalte zeitlich zusammen mit einem markanten Einbruch des Holzmarktes und dem Verlust der Eigenwirtschaftlichkeit. Der Forstdienst befindet sich wie viele andere Verwaltungszweige in einer ständigen Defensive. In einer solchen Situation muss Bewährtes hinterfragt werden. Eine Anlehnung an Methoden und Konzepte der Privatwirtschaft ist dabei naheliegend. Mit dem New Public Management (NPM) besteht eine erfolversprechende Gesamtlösung für öffentliche Verwaltungen, die in verschiedenen Ländern und Städten weltweit bereits erprobt wird.

Als im Kanton Bern 1994 mit den Vorbereitungen zu einem kantonalen NPM-Projekt begonnen wurde, hat sich der Forstdienst mit einem Kreisforstamt zur Teilnahme beworben. 1995 erhielt das Kreisforstamt 5 zusammen mit 6 anderen Dienststellen die Betriebsbewilligung, und seit 1. Januar 1996 wird es als Pilotprojekt nach NPM geführt. Auf 1. Januar 1998 wird das Projekt auf die Waldabteilung 3 nach neuer Forstdienstorganisation ausgeweitet. Mit diesem Beitrag und dem nachfolgenden Aufsatz von H. Zimmer möchten wir über die wichtigsten Grundlagen und ersten Erfahrungen dieses Projektes informieren. Es geht uns dabei vor allem um die Fragen:

- Was kann NPM konkret für eine kantonale Verwaltung bedeuten?
- Welche Führungsinstrumente sind zu entwickeln?
- Welche spezifischen Erfahrungen macht ein Forstdienst in einem laufenden Pilotprojekt?

Zur Einführung verweisen wir auf den Aufsatz von Ingrid Kissling-Näf und Willi Zimmermann in der Schweizerischen Zeitschrift für Forstwesen, 147. Jahrgang, Nr. 11, November 1996.

¹ Nach einem Referat, gehalten am 2. Dezember 1996 im Rahmen der Montagskolloquien der Abteilung für Forstwissenschaften der ETH Zürich.

1. Das NPM-Projekt des Kantons Bern heisst NEF 2000

Von 1996 bis und mit 1999 werden im Kanton Bern erstmals sieben unterschiedliche Pilotprojekte – Ämter, Abteilungen oder Anstalten des Kantons – nach NPM geführt, darunter das Kreisforstamt 5 in Thun als kleinstes Pilotprojekt. Mit dem NPM-Projekt NEF 2000 will der Kanton Bern erproben, ob die gesamte Verwaltung ab einem bestimmten Zeitpunkt nach den Grundsätzen und Methoden des NPM geführt werden kann und soll. Dabei werden folgende Ziele verfolgt:

- Transparenz bezüglich Leistungen, Zielen, Qualität und Kosten der Verwaltungstätigkeit;
- Entwicklung einer ziel- und wirkungsorientierten Führung, insbesondere durch eine bessere Trennung der politisch-strategischen Führung des Parlamentes von der operativen Führung der Regierung und der Direktionen;
- Verbesserung von Effizienz und Bürgernähe durch ein gesteigertes Kostenbewusstsein und vermehrte Wirkungs- oder Kundenorientierung;
- Ergebnisverantwortung und Flexibilität in der Verwaltung durch übereinstimmende Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

Dank der effizienteren Aufgabenerfüllung soll NPM einen Beitrag zur Sanierung des Staatshaushaltes leisten.

2. Die wichtigsten NPM-Instrumente am Beispiel des Kantons Bern

Der Führungsprozess umfasst die Planung und die Auftragserteilung, die Leistungserstellung mit dem entsprechenden Berichtswesen (Reporting) sowie Revision und Controlling. Letzteres soll laufend die Zielerreichung überprüfen und sicherstellen. Das Parlament ist nach NPM Besteller und Finanzierer der öffentlichen Leistungen. Eine Auftragserteilung bedingt Klarheit und Einigkeit über das erwartete Ergebnis in Menge, Qualität und Zeit sowie über die entstehenden Kosten. Das heutige Rechnungswesen und die Verwaltungsberichte sind zu wenig transparent, um die effektiven Leistungen und Kosten erkennen zu können. Die Auftragserteilung (*top down*) ist daher nur möglich, wenn zunächst eine gründliche Planung und Entwicklung von den Leistungserstellern (*bottom up*) erfolgt. Es muss sichergestellt werden, dass jede Führungsebene bis hinauf zum Parlament in die Lage versetzt wird, in Kenntnis der wesentlichen Fakten die richtigen Entscheide zu fällen. Dieser Zustand kann nicht bereits mit dem ersten Leistungsauftrag erreicht werden, es handelt sich vielmehr um einen Lernprozess.

Kernelement des «output-orientierten Steuerungsmodells» nach NPM ist das Produkt. Wir verstehen darunter die Leistung, die die Verwaltung gegen aussen erbringt. Das Produkt ist die Antwort auf eine real bestehende Nachfrage. Gleichzeitig ist es der Kostenträger, dem die Kosten und gegebenenfalls ein Preis zugeordnet werden können. Die Frage «Welche Leistungen haben wir bisher erbracht; für wen und warum?» ist daher Ausgangspunkt zur Entwicklung der NPM-Instrumente. Sie führt zu den Produkten und bringt Klarheit über Inhalt und Ziele des bisherigen Handelns. Für die

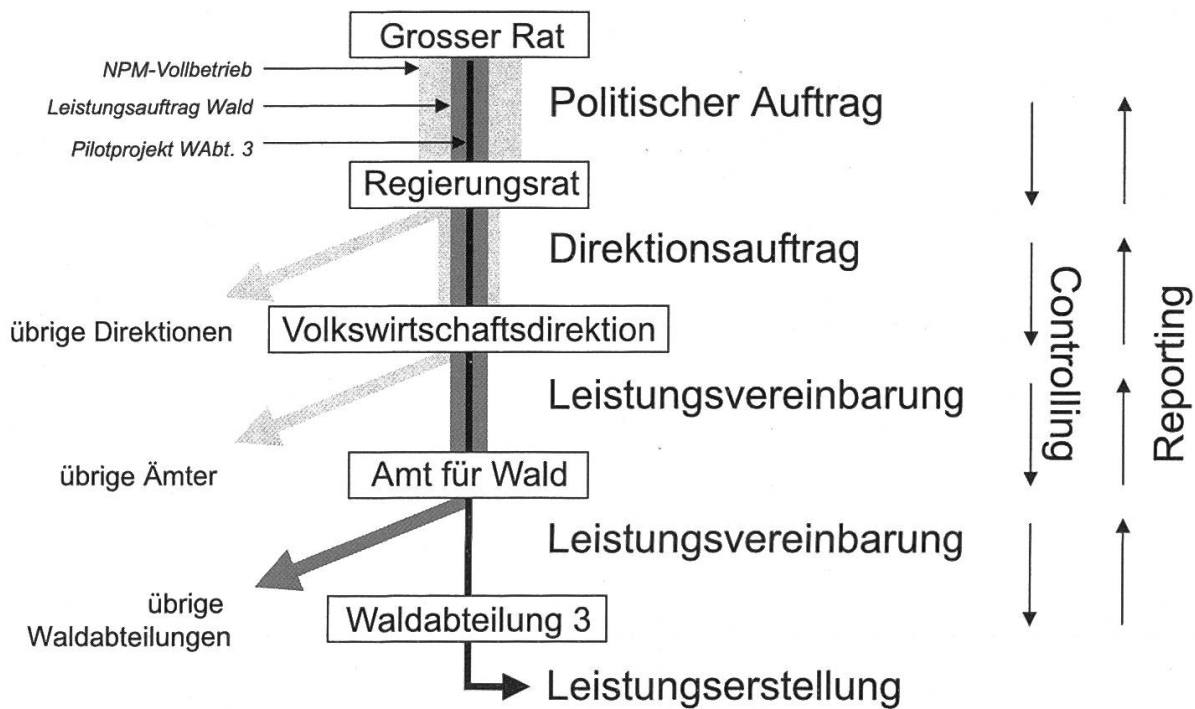


Abbildung 1. Die Stufen des Leistungsauftrages am Beispiel des Forstdienstes des Kantons Bern (Bezeichnung der Dienststellen nach neuer Forstdienstorganisation ab 1. Januar 1998).

Steuerung auf Stufe Regierung und Parlament müssen die einzelnen Produkte sinnvoll zu Produktgruppen zusammengefasst werden. Dies ermöglicht ein durchgehendes stufengerechtes Steuerungssystem, wie es nachfolgend dargestellt ist (vgl. auch *Abbildung 1*).

2.1 Der politische Auftrag als Leistungsauftrag des Parlamentes an die Regierung

Der Grosse Rat, als Besteller und Finanzierer der staatlichen Leistungen, erteilt der Regierung im Rahmen des Budget- und Planungsprozesses den sogenannten politischen Auftrag. Der politische Auftrag zum Bereich «Wald» beinhaltet die Leistungen, die der Staat im Forstbereich erbringen muss, in einer allgemeinen, gruppierten Form; wir sprechen von Produktgruppen. Der Grosse Rat definiert pro Produktgruppe die Ziele sowie die wichtigsten quantitativen und qualitativen Merkmale. Er legt die Vollkosten der Produktgruppe fest und damit den Betrag, der für die Leistungserstellung zur Verfügung steht. Ein Budget im heutigen Sinne mit den vielen Dienststellen und Konten (Aufwand-/Ertragsarten) gibt es nicht mehr bzw. nur noch zu informativen Zwecken.

Für die Pilotphase, welche nur ein Kreisforstamt bzw. eine Waldabteilung umfasst, gehen wir für die gesamte Forstverwaltung des Kantons Bern von folgenden Produktgruppen (PG) aus:

1. PG Aufsicht und Dienstleistungen: die umfassende Walderhaltung und Naturgefahrenabwehr sicherstellen;

2. PG Fördermassnahmen: die forstlichen Fördermittel von Kanton und Bund zielgerecht und wirksam einsetzen;
3. PG Schutz- und Wohlfahrtsleistungen Staatswald: die Schutz- und Wohlfahrtswirkungen des Staatswaldes und der staatlichen Projektgebiete gewährleisten;
4. PG Staatsforstbetrieb: den Profit-Bereich des Staatswaldes nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen.

Als verbindliches Globalbudget für die Erstellung dieser Leistungen steht der Saldo der Plankostenrechnung über diese Produktgruppen zur Verfügung.

2.2 Der Direktionsauftrag als Leistungsauftrag der Regierung an die Direktionen

Die Regierung als Exekutive führt die Verwaltung. Sie verfügt im Kanton Bern über die Organisationskompetenz. Sie legt die Strukturen fest und weist die Aufträge und Mittel den einzelnen Direktionen zu. Man spricht vom Direktionsauftrag, welcher eine erste Konkretisierung des politischen Auftrages darstellt. Steuerungseinheit ist weiterhin die Produktgruppe. Für die operative Führung findet eine weitere Präzisierung der Produktgruppen bezüglich Zielen, Quantität, Qualität und Kosten statt. Zudem sind die für die Leistungserstellung geltenden Restriktionen, das Controlling und die Leistungsmessung zu regeln.

2.3 Die Leistungsvereinbarungen innerhalb der Verwaltung

Die Volkswirtschaftsdirektion überträgt die Aufgaben, die den Wald betreffen, dem für den Wald zuständigen Amt, im Kanton Bern ab 1. Januar 1998 dem Kantonalen Amt für Wald (KAWA). Die Übertragung der Aufgaben erfolgt mittels einer «Leistungsvereinbarung Wald» über den ganzen Kanton. Innerhalb einer Produktgruppe werden nun die einzelnen Teilleistungen als Produkte präzisiert und ausgewiesen. Man spricht beispielsweise nicht mehr von der Produktgruppe Schutz- und Wohlfahrtsleistungen, sondern von Naturgefahrenabwehr, Naturschutz- und Erholungswald.

Die nächste Stufe sind die spezifizierten Leistungsvereinbarungen zwischen dem Amt für Wald und den einzelnen regionalen Waldabteilungen («Kreisforstämter»).

2.4 Controlling und Reporting

Das Kantonale Amt für Wald gibt seinen Auftrag regionalisiert an die unterstellten Abteilungen weiter. Durch geeignete Controllingmassnahmen muss während des Jahres sichergestellt werden, dass der Gesamtauftrag Wald im Rahmen der Vorgaben erfüllt werden kann. Durch ein einfaches Reporting legen die Abteilungen Rechenschaft über die Zielerreichung ab. Informationsfluss und Steuerung müssen geregelt sein. Korrigierende Eingriffe durch das Amt sollten aber nur erfolgen, wenn Leitplanken überschritten werden oder die Auftragserfüllung des Amtes gefährdet ist.

2.5 Besondere Rechnung

Ein zentrales Instrument im NPM ist die Kostenrechnung. Jede Einheit, die einen Leistungsauftrag zu erfüllen hat, ist ein Profit- oder Cost-Center. Sie ist für eine bestimmte minimale Gewinn- oder maximale Verlustvorgabe verantwortlich, welche im Globalbudget festgelegt ist.

Die Finanzbuchhaltung zeigt die periodenbezogenen Aufwand- und Ertragsarten sehr detailliert. Für die neue Verwaltungsführung ist aber zusätzlich eine Kostenrechnung erforderlich, welche die leistungsbezogenen Kosten und Erlöse für die einzelnen Produkte (Kostenträger) ausweist. Finanzbuchhaltung und Kostenrechnung bilden zusammen die sogenannte Besondere Rechnung. Damit werden die gesetzlich erforderlichen Finanzzahlen und die für die Führung erforderlichen Informationen über die effektiven Kosten ermittelt.

3. Wirkungs- und Kundenorientierung

Mit der Kostenrechnung kann vergleichsweise einfach festgestellt werden, ob die verbindlichen finanziellen Vorgaben eingehalten werden. Wurden mit diesen Mitteln aber auch die vereinbarten Leistungen in der geforderten Qualität erbracht? Und entsprechen die Leistungsvorgaben den effektiven Bedürfnissen? Diese Beurteilung ist schwieriger, für die Steuerung aber ebenso notwendig.

Dazu müssen wir uns zuerst vergegenwärtigen, wie die Leistungserstellung in der Verwaltung erfolgt (*Abbildung 2*). Auslöser ist in der Regel ein öffentliches Bedürfnis, welches zum gesetzlichen Auftrag wird. Es soll mit zielgerichteten Massnahmen befriedigt werden. Dabei werden Ressourcen eingesetzt, um Dienst- oder Sachleistungen zu

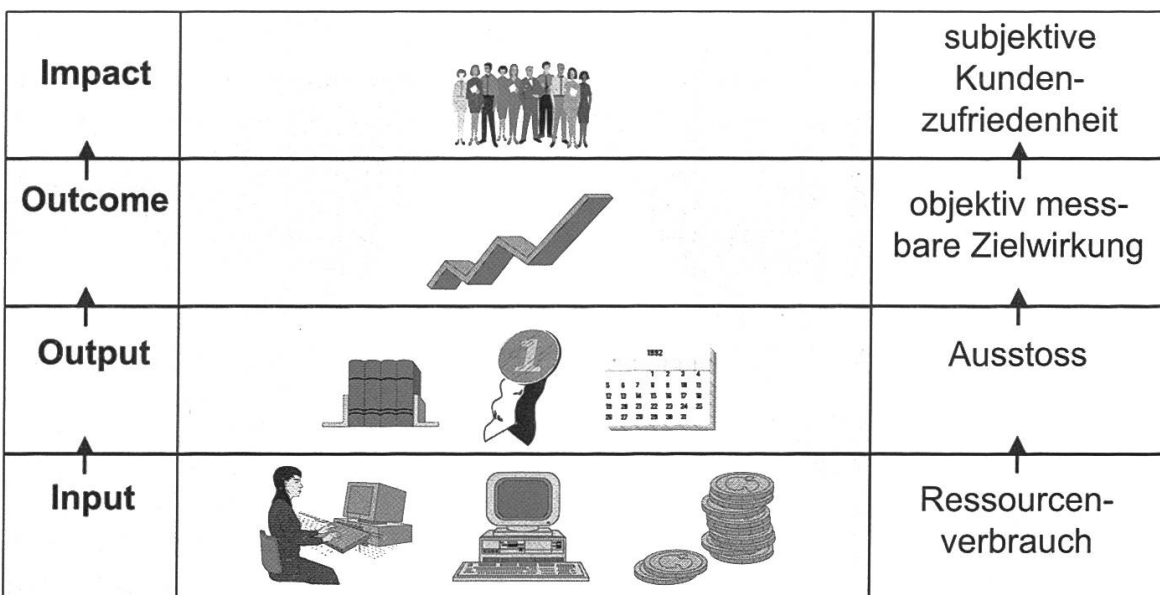


Abbildung 2. Die Leistungserstellung und ihre Wirkung: Der Ressourcenverbrauch dient der Bedürfnisbefriedigung; die Leistungserstellung der Verwaltung hat sich an den politisch geforderten Wirkungen und damit an den Bedürfnissen der Kunden und Bürger zu orientieren.

erstellen. So werden beispielsweise Rodungsgesuche behandelt, bewilligt oder abgelehnt. Es entsteht ein bestimmter Ausstoss: eine bestimmte Anzahl an Rodungsgesuchen wird innerhalb der gesetzten Fristen und in der geforderten Qualität bearbeitet. Dieser Output hat eine Zielwirkung: die Waldfläche nimmt nicht oder nur um das bewilligte Mass ab; und es werden überprüfbare Ersatzleistungen festgelegt und durchgesetzt. Ausstoss und Zielwirkung müssen im Rahmen der Erfolgskontrolle messbar sein. Kaum messbar ist die Kundenzufriedenheit, das heisst die Zufriedenheit derer, für die die Leistung erbracht wird. Sind die Gesuchsteller mit der Durchführung des Verfahrens bezüglich Verfahren, Information, Fristen usw. zufrieden, und wie empfindet die Bevölkerung als weitere Kundengruppe den Vollzug des gesetzlichen Auftrages der flächenmässigen Walderhaltung? In der Schweiz wurden im Rahmen von NPM-Projekten zwar bereits erste Kunden- und Bürgerbefragungen durchgeführt. Die Leistungsmessung hat aber dennoch Grenzen, gerade bei den forstlichen Leistungen, deren Wirkung wegen den überlagernden äusseren Einflüssen und ihrer Langfristigkeit oft schwer zu beurteilen ist.

Die Steuerung über Output oder Zielwirkung führt zwangsläufig zur Wirkungs- und Kundenorientierung. Hier liegt der wesentliche Unterschied zwischen NPM und bisheriger Verwaltungsführung. Letztere ist gekennzeichnet durch eine detaillierte Inputsteuerung: Stellenbewirtschaftung, Investitions- und Informatikplafonds, detaillierte Budgets nach Aufwandarten; dazu ein fein geschnürtes Netz von Verordnungen, Richtlinien und Weisungen, welche die Ordnungsmässigkeit der Verwaltungstätigkeit gewährleisten sollen. Die Leistungs- oder gar Wirkungsbeurteilung spielt bei der Führung der Verwaltung bisher kaum eine Rolle. Die Überbetonung des «Legalitätsprinzips» geht dabei zu Lasten von Flexibilität und Wirtschaftlichkeit.

Die neue Führung gibt die Leistung auf der Ebene Zielwirkung oder Output vor und stellt die Ressourcen global zur Verfügung. Wie die Leistung im Detail erstellt wird, ist im Rahmen dieser Vorgaben Sache der Leistungsersteller. Die jeweilige Verwaltungseinheit legt das Verfahren und den Mitteleinsatz fest. Sie hat eine Aufgabe, die entsprechenden Kompetenzen und damit zu Recht auch die Verantwortung. Der neue Ansatz muss aus Verwaltungssicht als wesentlich motivierender betrachtet werden. Ein Verlust der Rechtsstaatlichkeit ist solange nicht zu befürchten, als im dargestellten Verfahren konkrete Ziele gesetzt werden und eine wirkungsvolle Erfolgskontrolle erfolgt.

4. Würdigung

NPM stellt eine echte Innovation in der Verwaltung dar; es ist zukunftsgerichtet und kann damit gerade im aktuellen Umfeld ein spürbarer Motivationsfaktor sein. Die Verwaltung wird zur lernenden Organisation: die Organisation wird nicht mehr als gesetzlich vorgeschriebene, starre Struktur verstanden, sondern als offenes System, das sich laufend an den Bedürfnissen und Aufgaben sowie an der Umwelt orientieren muss. Die erbrachten Leistungen und deren Kosten werden kommunizierbar, das heisst erkennbar, vergleichbar und damit diskutierbar. Dadurch kann auch viel sachlicher über zukünftige Ziele des Staates und deren Umsetzung diskutiert werden. Sparen ist in einer neuen Qualität möglich. Die Führung wird auf eine neue Basis gestellt. Regierung und Parlament entscheiden über die wichtigen strategischen Fragen, der Verwal-

tung obliegen eigenverantwortlich die operativen Entscheide und die Ausführung. In der gegenwärtigen Krise der Verwaltungen und der Forstwirtschaft kann NPM ein positiver Ansatz sein, der es dem Forstdienst ermöglicht, seine Zukunft aktiv mitzugestalten.

Literatur

Kissling-Näf, I., Zimmermann, W. (1996): New Public Management: Ein brauchbares Konzept für die Modernisierung der Forstverwaltungen? Schweiz. Z. Forstwes., 148, 11: 839–857.

Verfasser:

Roger Schmidt, Oberförster, Forstinspektion Oberland, Höheweg 1c, CH-3700 Spiez.