

13.092

**Botschaft
über die Weiterentwicklung der ziel- und
ergebnisorientierten Verwaltungsführung –
Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)**

vom 20. November 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. November 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft wird der Bundesversammlung die Einführung eines Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) beantragt. Das bisherige duale Steuerungssystem der Bundesverwaltung mit traditioneller Ressourcensteuerung bei 57 Verwaltungseinheiten und leistungsorientierter Steuerung bei 20 FLAG-Einheiten soll durch ein einheitliches, ziel- und ergebnisorientiertes Führungsmodell abgelöst werden.

Ausgangslage

Das NFB fügt sich nahtlos in die Verwaltungsreformen der vergangenen Jahre ein, die alle eine Stärkung der Ziel- und Ergebnisorientierung anstreben:

- Den Grundstein dafür legte das 1997 in Kraft getretene Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, das auf allen Stufen der Verwaltung das Führen mit Zielen und Prioritäten fordert und die periodische Beurteilung von Leistungen und Ergebnissen postuliert.*
- Die Führung des Haushalts wurde mit der Schuldenbremse und dem Neuen Rechnungsmodell (NRM) nach 2000 auf neue Grundlagen gestellt. Die Schuldenbremse zwingt Bundesrat und Parlament, Prioritäten zu setzen, sodass die knappen Mittel dorthin fliessen, wo sie den grösstmöglichen Nutzen stiften. Im Neuen Rechnungsmodell werden die Vorgänge des Haushalts konsequent aus einer doppelten Perspektive gezeigt: Die Finanzierungssicht dient der strategisch-politischen Steuerung durch die Politik, die Erfolgssicht bildet die Grundlage für eine effiziente Verwaltungs- und Betriebsführung.*
- Einen Modernisierungsschub erlebten um 2000 auch die Personalführung und -entwicklung sowie die Steuerung der Informatik: Der Beamtenstatus mit vierjähriger Amtsperiode wurde abgeschafft, das Lohnsystem vereinfacht und mit leistungsabhängigen Lohnbestandteilen ergänzt und die Personalentwicklung ausgebaut. In der Informatik wurden die strategische Steuerung, der Leistungsbezug und die Leistungserbringung entflochten und die Zahl der Leistungserbringer reduziert.*
- Effizienz- und Wirksamkeitsziele wurden im Weiteren mit der Neugestaltung der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen sowie mit der Übertragung von Aufgaben des Bundes an selbstständige Unternehmen und Anstalten verfolgt. Besonders hervorzuheben sind die heute zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Programmvereinbarungen, in denen auf partnerschaftliche Weise konkrete Ziele vereinbart werden und die Mitfinanzierung des Bundes, meist in Form von Pauschalen, geregelt wird. Ein ähnliches Instrument besteht mit den strategischen Zielen für die ausgelagerten Einheiten.*

-
- *Schliesslich wurde 1999 mit Artikel 170 BV eine Bestimmung zur Prüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen in die Bundesverfassung aufgenommen, die der Evaluation staatlicher Massnahmen und Programme starken Auftrieb gegeben hat.*

Inhalt der Vorlage

Ziele

Der Bundesrat will mit dem NFB die Steuerung von Aufgaben und Finanzen verbessern, indem er die Leistungstransparenz im Voranschlag und im Finanzplan erhöht. Die generellen Ziele des NFB sind:

- *Verbesserung von Haushaltsteuerung durch systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen beziehungsweise Ressourcen und Leistungen auf allen Ebenen (Parlament, Bundesrat und Verwaltung) mittels integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP);*
- *Weiterentwicklung der ergebnisorientierten Verwaltungsführung und Verwaltungskultur durch verbesserte Kosten- und Leistungstransparenz nach innen, das heisst durch verstärkte Zielorientierung und Ergebnisverantwortung der Verwaltungseinheiten mittels Leistungsvereinbarungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen;*
- *Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen.*

Grundlagen

Das NFB benötigt als Grundlage einen Leistungskatalog sämtlicher Verwaltungseinheiten. Leistungen beziehungsweise Leistungsgruppen können anhand von Dimensionen wie Mengen, Qualitäten, Fristen, Kosten oder Zufriedenheitsgraden der Leistungsempfängerinnen und -empfänger beschrieben werden. Jede Verwaltungseinheit soll in der Regel eine bis fünf Leistungsgruppen ausweisen, sodass die Bundesverwaltung insgesamt aus etwa 140 Leistungsgruppen bestehen wird. Mit dieser Steuerungstiefe soll gewährleistet sein, dass sich die Politik nicht in zu umfangreichen Artikel- und Dienstleistungskatalogen verliert und die Amtsleitungen ihre Leistungen gleichzeitig noch wiedererkennen und die Steuerungsanweisungen der Politik zielgerichtet umsetzen können.

Instrumente

Das NFB baut im Wesentlichen auf fünf Instrumenten auf, welche die politische und die betriebliche Planung und Steuerung näher zusammenführen:

- *Legislaturfinanzplan (LFP): Der zu Beginn einer neuen Legislaturperiode erstellte LFP wird verstärkt auf mittel- bis langfristige Entwicklungstendenzen ausgerichtet. Die Perspektive über acht bis zehn Jahre hilft, ausgabenpolitische Prioritäten und finanzpolitischen Korrekturbedarf frühzeitig zu erkennen und passende Massnahmen rechtzeitig einzuleiten.*

-
- *Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (Voranschlag mit IAFP):* Der Voranschlag und der Finanzplan werden zusammengefasst. Die Mittelfristplanung wird auf die einzelnen Verwaltungseinheiten und ihre Leistungsgruppen ausgeweitet. Neben den Globalbudgets werden die Aufwände und Erträge sowie die Ziele und Soll-Werte von Leistungsgruppen jährlich aktualisiert und kommentiert. Letztere können vom Parlament im Voranschlag nach Bedarf als Planungsgrößen beschlossen werden.
 - *Leistungsvereinbarungen:* Zwischen Departementsvorsteherin oder -vorsteher und Amtsdirektorin oder -direktor wird jährlich eine Leistungsvereinbarung mit Jahreszielen zu Vorhaben und Projekten aus der Mehrjahres-Planung sowie mit Zielen zu Leistungsgruppen und Leistungen aus dem Voranschlag mit IAFP abgeschlossen.
 - *Anreizinstrumente zu wirtschaftlichem Verhalten:* Mit den Globalbudgets sowie weiteren Regelungen, die sich bereits im FLAG-Programm bewährt haben, namentlich der Möglichkeit zur Reservenbildung, zu Kreditüberschreitungen bei leistungsbedingten Mehrerträgen und zur erleichterten Kreditverschiebung sollen die betrieblichen Handlungsspielräume gezielt erhöht werden.
 - *Kosten- und Leistungsrechnung (KLR):* Die bereits heute flächendeckend eingesetzte KLR bleibt ein wichtiges Instrument der Verwaltungsführung. Sie schafft Kostentransparenz, fördert das Kostenbewusstsein und liefert Informationen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.

Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung

Eine klare Regelung des Zusammenwirkens von Parlament und Bundesrat bei der Steuerung der Leistungen und Ressourcen sowie bei der Planung von Aufgaben und Finanzen ist eine der zentralen Voraussetzungen für den Erfolg des NFB. Aus Sicht des Bundesrates besteht die Herausforderung darin, den Planungsdialog mit dem Parlament zu vertiefen, gleichzeitig aber die heutige Kompetenzordnung zwischen Exekutive und Legislative in Planungs- und Steuerungsfragen beizubehalten.

Das parlamentarische Steuerungsinstrumentarium soll gestützt auf diese Überlegungen wie folgt ausgestaltet werden:

- *Globalbudgets im Eigenbereich:* Die detaillierte Input-Steuerung des Funktionsaufwands der Verwaltung wird abgelöst durch eine globalisierte Mittel-zuteilung an die Verwaltungseinheiten; gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 wird es dem Parlament aber weiterhin möglich sein, im Bedarfsfall detaillierte Vorgaben zur Kreditverwendung auch im Funktionsbereich der Verwaltung zu erlassen.
 - *Situative Planungsbeschlüsse:* Parallel dazu werden die Möglichkeiten der Output-Steuerung erweitert, indem die Bundesversammlung Planungsgrößen zu Aufwand und Ertrag sowie Zielen einzelner Leistungsgruppen ihrer Wahl beschliessen kann.
-

-
- *Kontinuierlicher Planungsdialog: Durch die verbesserte Transparenz über die mittelfristige Entwicklung von Finanzen und Leistungen kann der Planungsdialog zwischen Parlament und Bundesrat vertieft werden. Als wichtiges Instrument steht dem Parlament dazu die Motion zum Finanzplan zur Verfügung.*

Die neuen beziehungsweise veränderten Instrumente basieren auf dem Prinzip einer selektiven Einflussnahme: Die Bundesversammlung legt fallweise fest, zu welchen Gegenständen sie Beschlüsse fassen oder dem Bundesrat Aufträge erteilen will.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	768
1 Grundzüge der Vorlage	774
1.1 Ausgangslage	774
1.1.1 Richtungsentscheid und Auftrag des Bundesrates	774
1.1.2 Führungsgrundsätze RVOG/RVOV	775
1.1.3 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Programm FLAG)	776
1.1.4 Regelgebundene Finanzpolitik mit der Schuldenbremse	777
1.1.5 Neues Rechnungsmodell (NRM)	778
1.1.6 Personalentwicklung und -führung	779
1.1.7 Steuerung und Führung der Bundesinformatik	780
1.1.8 Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung in der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen	781
1.1.9 Steuerung der ausgelagerten Einheiten des Bundes (Public Corporate Governance)	781
1.1.10 Politik- und Vollzugsevaluationen	782
1.1.11 Fazit	783
1.2 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)	784
1.2.1 Ziele	784
1.2.2 Übersicht über die Grundlagen und Instrumente	786
1.2.3 Legislaturfinanzplan	789
1.2.4 Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan	791
1.2.5 Leistungsvereinbarungen	793
1.2.6 Anreizinstrumente zu wirtschaftlichem Verhalten	794
1.2.7 Kosten- und Leistungsrechnung	796
1.2.8 Verknüpfung mit den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen	797
1.2.9 Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung	800
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	805
1.4 Ergebnis der Konsultation der interessierten parlamentarischen Kommissionen	808
1.4.1 Generelle Rückmeldungen	808
1.4.2 Umgesetzte Anliegen	809
1.4.3 Weitere Anliegen	810
1.5 Geprüfte und verworfene Alternativen	812
1.5.1 Rückkehr zur reinen Input-Steuerung	812
1.5.2 Beibehaltung der dualen Steuerung	813
1.6 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Kantonen	814
1.6.1 Übersicht	814
1.6.2 Vergleich ausgewählter kantonaler Steuerungsmodelle	816
1.6.3 Weiterentwicklung der Steuerungsmodelle in den Kantonen Aargau und Bern	820

1.7	Internationale Entwicklung im Public Management und Performance Budgeting	822
1.7.1	Übersicht	822
1.7.2	Performance Budgeting	823
1.8	Umsetzung des NFB	825
1.8.1	Vorbereitungsarbeiten in der Bundesverwaltung	825
1.8.2	Konsultation der parlamentarischen Kommissionen	826
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	827
3	Auswirkungen	836
3.1	Auswirkungen auf den Bund	836
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	836
3.1.2	Personelle Auswirkungen	838
3.1.3	Auswirkungen auf die Informatik	839
3.1.4	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt insgesamt	840
3.1.5	Auswirkungen auf die Verwaltungsführung und -kultur	840
3.2	Auswirkungen auf Kantone, Städte und Gemeinden	840
3.3	Weitere Auswirkungen	841
4	Verhältnis zur Legislaturplanung	841
5	Rechtliche Aspekte	841
5.1	Verfassungsmässigkeit	841
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	841
5.3	Erlassform	841
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	841
5.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	842
Anhänge:		
1	Erläuterung zum Wirkungsmodell	843
2	Provisorischer Leistungsgruppen-Katalog der Bundesverwaltung	845
3	Muster für Voranschlag mit IAFP Verwaltungseinheiten	851
4	Parlamentarische Steuerung des Voranschlags	867
5	Parlamentarische Prozesse zur Behandlung von Budget und Planung in den Kantonen mit integrierter Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) und flächendeckenden Globalbudgets	869
6	Übersicht und Beschreibung ausgewählter kantonaler Modelle	871
Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) (Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, NFB) (Entwurf)		883

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Richtungsentscheid und Auftrag des Bundesrates

Öffentliche Haushalte befinden sich weltweit seit längerer Zeit in einem tiefgreifenden Wandel. Die Komplexität der politischen Aufgaben hat sich erhöht. Schuldenlast und knappe Ressourcen erschweren die Aufgabenerfüllung. Zugleich sind die Erwartungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft an Staat und Verwaltung gestiegen. All dies fordert und fördert eine verstärkte Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns und neue Formen der Verwaltungsführung.

Auch in der Bundesverwaltung werden seit Jahren Anstrengungen zur Verbesserung der Ziel- und Ergebnisorientierung unternommen. Eine Schlüsselrolle spielt dabei das Führungsmodell FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget). FLAG ist seit 1997 das Steuerungsmodell zur integrierten, ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung der zentralen Bundesverwaltung. Es umfasst rund ein Drittel der Verwaltungseinheiten und rund 30 Prozent des Eigenaufwandes des Bundes. Die Erfahrungen der FLAG-Einheiten, der vorgesetzten Departemente, der Programmleitung sowie der parlamentarischen Aufsichtskommissionen wurden 2001 und 2009 systematisch evaluiert.

Gestützt auf die Evaluation von 2009 beschloss der Bundesrat, drei Optionen zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung hinsichtlich Nutzen und Kosten näher zu prüfen: die Konsolidierung von FLAG, den Ausbau von FLAG und ein neues ergebnisorientiertes Führungsmodell für die gesamte Bundesverwaltung (NFB). Schon damals wies der Bundesrat darauf hin, dass die beiden erst genannten Optionen mit dem Nachteil verbunden sind, dass im Bund weiterhin ein duales Führungsmodell (FLAG – Nicht-FLAG) praktiziert würde. Dieses beeinträchtigt die Transparenz der finanziellen Führung, verursacht mittel- und langfristig einen höheren Unterhaltsaufwand und hat zur Konsequenz, dass eine grössere Zahl von Verwaltungseinheiten die Nachteile der reinen Ressourcensteuerung in Kauf nehmen müssen (siehe dazu auch Ziff. 1.5). Anlässlich der Beratung des FLAG-Evaluationsberichts wurde das duale Führungsmodell auch vom Parlament mehrheitlich kritisch beurteilt. Verschiedene seiner Mitglieder sprachen sich explizit dafür aus, diese Dualität zu überwinden.

Das Ergebnis des Optionenvergleichs und die erste Einschätzung des Parlaments haben den Bundesrat am 4. Mai 2011 dazu bewogen, ein Projekt für ein neues, einheitliches Führungsmodell zu initiieren. Dieses orientiert sich an den Prinzipien der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung. Es umfasst die Einführung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplanes für den Gesamthaushalt sowie von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets für die einzelnen Verwaltungseinheiten. Mit einer stärkeren Ausrichtung der Budgetierung und Finanzplanung auf Leistungen und Wirkungen – dem sogenannten *Performance Budgeting* – sollen die vorhandenen Instrumente der Wirkungs- und Ergebnisorientierung gezielt ergänzt werden. *Performance Budgeting* wird dabei so verstanden, dass Leistungsinformationen systematisch für die Erläuterung von Budgetentscheidungen genutzt werden.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass damit die finanzielle Steuerung weiter verbessert und die Leistungstransparenz erhöht werden. Ebenso erwartet er, dass mit dem NFB Kostenbewusstsein und Zielorientierung der Verwaltung gestärkt werden.

Das NFB fügt sich somit nahtlos in die in den letzten zwanzig Jahren beim Bund unternommenen Anstrengungen zur Förderung der Ziel- und Ergebnisorientierung ein.

Performance Budgeting bezeichnet im Kern eine Budgetdarstellung, die Auskunft gibt, welche Verwaltungseinheit mit welchen finanziellen Mitteln (Input) welche Leistungen (Output) und Wirkungen (Impact) erzielen soll. Diese Darstellung ermöglicht es, im Budgetprozess finanzielle Mittel in Kenntnis der zu erzielenden Ergebnisse zuzuweisen.¹

1.1.2 Führungsprinzipien RVOG/RVOV

Das Führen auf allen Stufen des Bundes erfolgt mittels Vereinbarung von Zielen und Prioritäten, der Planung von Strategien und Massnahmen sowie Leistungen und Wirkungen, der Festlegung von Zuständigkeiten und Handlungsspielräumen und durch Ergebnisbeurteilungen und Zielüberprüfungen. Diese Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit sowie die Führungsgrundsätze sind in den Artikeln 3, 35 und 36 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997² (RVOG) sowie in den Artikeln 11 und 12 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998³ (RVOV) geregelt. Regierung und Verwaltung handeln auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz (Art. 3 Abs. 1 RVOG). Die Verwaltung ist innerhalb dieser Grenzen aber auch zu selbstständigem Handeln befugt und aufgerufen (Art. 11 RVOV): Sie hat innovativ und vorausschauend zu handeln, indem sie neuen Handlungsbedarf frühzeitig erkennt und daraus Ziele, Strategien und Massnahmen ableitet (Bst. a), sich selber Prioritäten setzt für ihre Tätigkeiten nach den Kriterien der Wichtigkeit und der Dringlichkeit (Bst. b) und ihre Leistungen bürgernah, nachhaltig, wirksam und wirtschaftlich erbringt (Bst. c).

Bundesrat sowie Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen geben der Bundesverwaltung die Ziele vor und setzen Prioritäten (Art. 36 Abs. 1 RVOG). Die Verwaltung soll sich bei ihrer Tätigkeit an der Erreichung der vom Bundesrat und den Departementen gesetzten Ziele orientieren und ist deshalb über Leistungsziele zu führen. Damit wird bezweckt, dass sich die Verwaltungstätigkeit verstärkt nach den Bedürfnissen der Gesellschaft und nach politisch gewollten Wirkungen ausrichtet.

¹ Vgl. OECD 2009: Evolutions in Budgetary Practice, Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials, OECD Publishing, S. 389 oder IMF 2007: Performance Budgeting. Linking Funding and Results, Palgrave MacMillan, New York, S. XXVI oder The World Bank 1998: Public Expenditure Management Handbook, The World Bank, Washington, D.C. 20433, S. 12.

² SR 172.010

³ SR 172.010.1

Wird die unmittelbare Erfüllung von Aufgaben auf Einheiten der Bundesverwaltung übertragen, so sind diese mit den erforderlichen Zuständigkeiten und Mitteln auszustatten (Art. 36 Abs. 2 RVOG). Die Leistungen der Bundesverwaltung werden beurteilt und die Ziele periodisch überprüft (Art. 36 Abs. 3 RVOG), vor allem im Hinblick auf ihre wirksame und effiziente Umsetzung. Als Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielsetzung steht das Controlling zur Verfügung (Art. 21 RVOV). Dieses unterstützt die Führung bei der Steuerung des Planungs- und Umsetzungsprozesses. Es soll helfen, rechtzeitig einzugreifen, um Korrekturen vornehmen zu können. Es erfolgt prozessbegleitend und ist in den Planungs- und Umsetzungsprozessen eingebunden.

Die Departemente als selbstständige Organisationseinheiten werden von ihren Vorstehern beziehungsweise Vorsteherinnen geführt (Art. 37 RVOG). Die Verantwortlichkeit für die Führung des Departements besteht primär gegenüber dem Bundesrat, dem die Aufsicht über die Departementsführung obliegt, sekundär gegenüber der Bundesversammlung, die die Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung wahrnimmt (Art. 169 BV). Die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen bestimmen die Führungsleitlinien in ihrem Departement (z. B. Geschäftskoordination und -planung, Information, Ausübung der internen Aufsicht und Kontrolle). Sie verfügen grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (Art. 38 RVOG) und übertragen, soweit erforderlich, die unmittelbare Erfüllung der departementalen Aufgaben auf unterstellte Verwaltungseinheiten sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (Art. 37 Abs. 2 RVOG).

1.1.3 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Programm FLAG)

Im RVOG wurde auch das Konzept *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget* (FLAG) verankert (Art. 44). FLAG hat zum Ziel, die Effektivität und Effizienz der Verwaltungstätigkeit zu erhöhen und der Politik Instrumente an die Hand zu geben, um die verfügbaren Mittel gezielter einzusetzen. FLAG basiert auf standardisierten Führungsinstrumenten, die Ressourcen, Leistungen und Wirkungen näher zusammenbringen. In Leistungsaufträgen des Bundesrates erhalten die FLAG-Einheiten strategische Vorgaben und Ziele, die sie mit jährlich verabschiedeten Globalbudgets erreichen müssen. Das Controlling erfolgt mittels Kostenrechnung und Indikatoren, die aufgrund von Wirkungsmodellen bestimmt wurden.

Der Ansatz des Reformprojektes FLAG war pragmatisch mit einem schrittweisen Auf-/Ausbau auf freiwilliger Basis. Dabei sollte ein Lernprozess stattfinden. Zudem wurde FLAG in einer ersten Phase auf Verwaltungseinheiten mit einem ausgeprägt betrieblichen Charakter beschränkt.

FLAG startete 1997 mit zwei Pilotämtern und wurde während der Pilotphase 1997–2001 in einem mehrstufigen Verfahren extern evaluiert. Am 19. November 2001 legte der Bundesrat dem Parlament einen ersten Evaluationsbericht vor. Anschließend setzte er diverse Optimierungsmassnahmen um. Des Weiteren wurden die bisherigen Zulassungsbeschränkungen für Subventionsämter und zentrale Dienstleistungsämter aufgehoben. In der Botschaft vom 24. November 2004⁴ zum Finanzaushaltsgesetz legte der Bundesrat seine Strategie im FLAG-Bereich dar, die

⁴ BBl 2005 5, S. 33 ff

im Wesentlichen auf einer weiteren Ausbreitung dieses Führungsmodells und seiner rechtlichen Konsolidierung beruhte. Die Gesamtstrategie des Bundesrates sah vor, die Anzahl der mit FLAG geführten Verwaltungseinheiten bis Ende 2007 zu verdoppeln und bis Ende 2011 im besten Fall zu verdreifachen.

Am 4. November 2009 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament sodann den zweiten FLAG-Evaluationsbericht⁵. Die von der Verwaltung vorgenommene Selbstevaluation zeigte ein mehrheitlich positives Bild. Die Umsetzung der Gesamtstrategie des Bundesrates im FLAG-Bereich hatte einen beachtlichen Stand erreicht. Das Ziel der Verdoppelung der FLAG-Einheiten bis Ende 2007 wurde erreicht. 2009 wurden 23 Verwaltungseinheiten des Bundes mit rund einem Sechstel aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und zirka 30 Prozent des Eigenaufwandes des Bundes nach diesem Modell geführt. Der Mehrwert von FLAG wurde sowohl von den Verwaltungseinheiten als auch von den Departementen bestätigt. Die Personalbefragungen zeigen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Meinung sind, dank FLAG zielorientierter und motivierter zu arbeiten. Auch die befragten Parlamentsmitglieder standen FLAG grundsätzlich positiv gegenüber. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellte in ihrer Querschnittsprüfung⁶ zudem fest, dass die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten funktioniert und der zusätzliche Steuerungs- und Berichterstattungsaufwand angesichts des Nutzens vertretbar ist. Gleichzeitig hielt sie allerdings auch fest, dass die Einbindung der FLAG-Instrumente in die politische Steuerung auf der Ebene der Departemente noch verbesserungsfähig sei.

1.1.4 Regelgebundene Finanzpolitik mit der Schuldenbremse

Mit der Einführung der Schuldenbremse im Jahre 2003 wurde auf Bundesebene der Übergang von einer diskretionären zu einer regelgebundenen Finanzpolitik vollzogen. Zuvor hatten Volk und Stände die Verfassungsbestimmungen mit einem Volksmehr von 84,7 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

Auslöser für die Einführung der Schuldenbremse war die durch chronische Defizite geprägte finanzpolitische Entwicklung der Neunzigerjahre und der dadurch bedingte sukzessive Anstieg der Bruttoschulden.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen drängte sich ein institutioneller Mechanismus zur Haushaltsteuerung und zur Begrenzung der Schuldenentwicklung auf. Die Schuldenbremse soll mittelfristig – das heisst über einen Konjunkturzyklus hinweg – den Ausgleich des Haushalts und damit die langfristige Stabilisierung der nominellen (Brutto-)Verschuldung gewährleisten. Dazu bindet sie den Höchstbetrag der Ausgaben an die Höhe der Einnahmen. Gleichzeitig erlaubt die Schuldenbremse eine antizyklische Fiskalpolitik, in dem in Phasen der wirtschaftlichen Unterauslastung Defizite zugelassen und in Phasen der Hochkonjunktur Überschüsse verlangt werden.

Die Grundregeln der Schuldenbremse und das damit verfolgte Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts binden Bundesrat und Parlament. Diese finanzpolitische

⁵ BBl 2009 7915

⁶ Eidgenössische Finanzkontrolle, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, Bern.

Zielorientierung übt massgeblichen Einfluss auf den Budgetierungsprozess aus. Vor Einführung der Schuldenbremse wurde der Voranschlag mittels eines Bottom-up-Verfahrens erstellt. Zunächst gaben die Departemente ihre Budgetanträge ein; der Bundesrat beschloss daraufhin auf Antrag des Finanzdepartementes Ausgabenkürzungen. Mit der Einführung der Fiskalregel kommt neu ein Top-down-Verfahren zur Anwendung. Zu Beginn des Budgetierungsprozesses gibt die Schuldenbremse einen Ausgabenplafond vor, der danach auf die einzelnen Departemente verteilt wird. Die Budgethoheit liegt nach wie vor beim Parlament, das den Voranschlag nach eigenem Ermessen anpassen kann. Die in der Verfassung verankerte Obergrenze für die Gesamtausgaben ist jedoch für das Parlament bindend.

Die zehnjährige Erfahrung mit der Schuldenbremse hat gezeigt, dass die Schliessung des «Verschuldungsventils» den effizienten Mitteleinsatz begünstigt und damit indirekt zu einer vermehrten Ziel- und Ergebnisorientierung bei der Aufgabenerfüllung des Bundes beigetragen hat: Die verbindliche Vorgabe für die Gesamtausgaben zwingt Bundesrat und Parlament, Prioritäten zu setzen, sodass die knappen Mittel dorthin fliessen, wo sie den höchsten Nutzen stiften.

1.1.5 Neues Rechnungsmodell (NRM)

Die finanzielle Führung wurde neben der Schuldenbremse auch durch das 2007 eingeführte neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM) verbessert. Das NRM beleuchtet die finanziellen Vorgänge und Verhältnisse aus doppelter Perspektive: aus der Finanzierungs- und aus der Erfolgssicht. Die beiden Sichtweisen führen zu einer stärkeren Entflechtung der operativen Verwaltungs- und Betriebsführung von der strategisch-politischen Steuerung. Die Finanzierungssicht ist entscheidend für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts. Sie ist das Bindeglied zur Schuldenbremse. Dagegen stellt die Erfolgssicht den im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallenden Aufwand (Wertverzehr) und Ertrag (Wertezuwachs) dar; sie bildet die Grundlage für die Verwaltungs- und Betriebsführung und ist ein wichtiger Bestandteil der Finanzberichterstattung. Das Vorhaben NRM beinhaltete zur Hauptsache folgende Neuerungen:

- *Übergang zu einer periodengerechten Rechnungsführung (Accrual Accounting and Budgeting):* Die Buchführung und die Rechnungslegung auf den Stufen Verwaltungseinheit und Gesamtbund werden einheitlich nach kaufmännischen Grundsätzen geführt. Im Zentrum dieser Grundsätze steht das Prinzip der zeitlichen Abgrenzung (Accrual-Prinzip), das eine systematische Periodisierung aller Werteflüsse erfordert. Dabei orientiert sich der Bund an den *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*, dem einzigen umfassenden und allgemein anerkannten Regelwerk im öffentlichen Sektor. Die IPSAS haben zum Ziel, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen. Sie gewährleisten Transparenz und Kontinuität, ermöglichen aber auch Vergleiche der Bundesrechnung mit den Rechnungen anderer Gemeinwesen und der Privatwirtschaft. Transparenz und Vergleichbarkeit wiederum unterstützen die finanzielle Führung und schaffen Vertrauen in der Öffentlichkeit.
- *Managementorientierte Verwaltungsführung:* Die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und der Handlungsspielraum der Verwaltungseinheiten wurden durch Massnahmen zur Verbesserung der Kostentransparenz erhöht.

Dabei standen gezielte Lockerungen der Kreditspezifikation, die Dezentralisierung der Kreditverantwortung an diejenigen Verwaltungseinheiten, die den Bedarf steuern sowie die Einführung der Leistungsverrechnung zwischen den Verwaltungseinheiten im Vordergrund. Der Leistungsbezug zwischen Verwaltungseinheiten erfolgt kreditwirksam anhand eines verbindlichen Leistungskatalogs und gegenseitig vereinbarter Leistungen (z. B. IT-Bereich, Unterbringung). Zudem führen die Verwaltungseinheiten eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).

1.1.6 Personalentwicklung und -führung

Die Einführung des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000⁷ (BPG) anstelle des Beamtengesetzes im Jahr 2002 bildete den entscheidenden Schritt zur Modernisierung der Personalpolitik. Ein wesentliches Merkmal war der Ersatz der vierjährigen Amtsperiode durch öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse. Die Departemente und Bundesämter erhielten mehr Freiräume und die Möglichkeit, ihre Führungsverantwortung stärker wahrzunehmen. Das BPG legte auch die Rechtsgrundlage für ein vereinfachtes Lohnsystem mit Leistungsdifferenzierung und variablen Lohnbestandteilen. Mit der Einführung des neuen Lohnsystems ging eine Systematisierung des Zielvereinbarungsprozesses einher.

Gegenstück zur Delegation von Kompetenzen an die Departemente und Bundesämter ist ein qualitativ gut ausgebautes Controlling und Reporting. Voraussetzung dazu war eine informatikgestützte Personalbewirtschaftung, die durch die Einführung von SAP im Personalbereich möglich wurde. Aufgrund von Reportingvereinbarungen zwischen dem Bundesrat und den Aufsichtscommissionen informiert der Bundesrat das Parlament jährlich in mehreren Berichten über den Stand des Personalmanagements in der Bundesverwaltung und in den verselbstständigten Organisationseinheiten, über die Entlohnung und Anstellungsbedingungen der obersten Führungskräfte der bundesnahen Unternehmen sowie über die Ergebnisse der Personalbefragung. Es stehen somit im Personalbereich gut ausgebaute und bewährte Führungsinstrumente zur Verfügung.

Mit der Verabschiedung der Personalstrategie 2011–2015 am 10. Dezember 2010 hat der Bundesrat neue Schwerpunkte für die Personalpolitik gesetzt. Ihrer Umsetzung diente auch eine neuerliche Revision des BPG. Diese von der Bundesversammlung am 14. Dezember 2012 verabschiedete Vorlage enthält unter anderem eine Lockerung des Kündigungsschutzes. Das BPG wird damit noch näher an das Privatrecht herangeführt, und die Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Führung sind nochmals erweitert worden. Wichtiger Bestandteil der Personalstrategie sind die mit Soll-Werten und Indikatoren versehenen Ziele. Die Soll-Werte bezeichnen den Zustand, der spätestens Ende 2015 erreicht werden soll. Bundesrat und Parlament werden jährlich im Rahmen des Reportings zum Personalmanagement über den Entwicklungsstand informiert. Mit der Definition der Soll-Werte und der Indikatoren konnte die Verbindlichkeit der Personalpolitik erheblich erhöht werden.

⁷ SR 172.220.1

Im Rahmen des von 1999–2003 dauernden Projekts NOVE-IT wurde der IKT-Bereich grundlegend reorganisiert. Die Funktionen der strategischen Steuerung, des Leistungsbezugs und der Leistungserbringung wurden organisatorisch getrennt. Die Anzahl der Leistungserbringer wurde von rund 75 (je einer pro Amt) auf sieben (max. einer pro Departement) reduziert (heute noch fünf). Seit NOVE-IT werden die IKT-Leistungserbringer als Service-Center und – mit Ausnahme des Erbringers im VBS – als FLAG-Einheiten geführt. Zudem wurde die IKT-Infrastruktur stark harmonisiert. Die Informatikdienstleistungen für die Querschnittsprozesse Finanzen und Personal sowie für die Datenkommunikation wurden zentralisiert. In sogenannten Service Level Agreements zwischen IKT-Leistungserbringern und -Bezüglern werden die Leistungsmengen, Stückkosten und Qualitätsansprüche für die zu erstellenden Informatikdienstleistungen zwischen Leistungsbezüglern und Leistungserbringern vereinbart und jährlich überprüft. Die Transparenz und die Steuerbarkeit von Kosten und Leistungen im IKT-Bereich wurden so deutlich verbessert.

In diesen Umbau der Informatik und die personellen Umsetzungsmassnahmen wurden insgesamt 210 Millionen investiert. Diese Reformen führten zu einer Reduktion des Informatikaufwands in der Bundesverwaltung von mehr als 20 Prozent.

Einen weiteren Reformschritt beschloss der Bundesrat mit der totalrevidierten Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011⁸ (BinfV) und der IKT-Strategie des Bundes für die Jahre 2012–2015. Mit der Totalrevision der BinfV wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen in der Steuerung und Führung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) auf Stufe Bund neu gestaltet. Der Bundesrat nimmt seit dem 1. Januar 2012 die strategische Gesamtverantwortung für den Einsatz der IKT in der Bundesverwaltung wahr. Er bestimmt die IKT-Strategie des Bundes und überwacht deren Umsetzung anhand eines strategischen Controllings. Er bestimmt IKT-Standarddienste für die ganze Bundesverwaltung und die Art, wie diese verwaltungsintern oder -extern bezogen werden. Standarddienste sind Informatikleistungen, die in der Bundesverwaltung vielfach und unter gleichen oder ähnlichen Anforderungen verwendet werden (z. B. Telekommunikation). Zudem bestimmt der Bundesrat, in welchen Bereichen die IKT mittels detaillierteren Vorgaben (Standards, Prozesse, Methoden, Architekturen) gesteuert werden soll. Im Bereich der Informatiksicherheit erlässt der Bundesrat Weisungen. Zudem entscheidet er aufgrund eines übergeordneten IKT-Portfoliomanagements und im Rahmen des Budgetprozesses über die Zuweisung zentral eingestellter Finanzmittel für die IKT.

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) – vormalis Informatikstrategieorgan Bund – ist das operative Steuerungsorgan des Bundesrates für die IKT. Dieses wird somit ähnlich wie die anderen Ressourcenbereiche (Finanzen, Personal) geführt. Das ISB erlässt die IKT-Vorgaben in den vom Bundesrat bezeichneten Bereichen. Zudem ist es für die zentrale Führung der Standarddienste verantwortlich (Anforderungs-, Anbieter- und Leistungsmanagement, Bereitstellungsverantwortung). Weiter unterbreitet das ISB dem Bundesrat halbjährlich einen Bericht mit den wichtigsten Kennzahlen zum strategischen IKT-Controlling auf Stufe Bund. Die Departemente und die Bundeskanzlei sind zuständig für die Steuerung und Führung ihrer IKT im Rahmen der bundesweiten Vorgaben.

⁸ SR 172.010.58

1.1.8 Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung in der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft gesetzt. Ziel der Reform war eine Verbesserung der Effizienz, der Effektivität und der Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz.

Im Hinblick auf die vermehrte Ziel- und Ergebnisorientierung in der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung ist vor allem die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mittels Programmvereinbarungen hervorzuheben: Die beiden Ebenen wirken über dieses Instrument verstärkt partnerschaftlich zusammen. Gleichzeitig wird in den gemeinsam verantworteten Aufgabenbereichen eine Rollenklärung vorgenommen: Der Bund beschränkt sich grundsätzlich auf die Zielsetzung sowie die Kontrolle der Ziel- und Wirkungserreichung, um so den Handlungsspielraum der Kantone im operativen Bereich zu maximieren. In den Programmvereinbarungen, die in der Regel eine Periode von vier Jahren umfassen, werden konkrete Leistungs- und wenn möglich Wirkungsziele sowie Art und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund geregelt. Seitens des Bundes werden Projektfortschritt und Zielerreichung periodisch überprüft.

Statt dass der Bund Einzelprojekte prozentual nach dem angefallenen Aufwand mitfinanziert, werden mit den Kantonen in der Programmvereinbarung im Voraus festgelegte Global- oder Pauschalsubventionen für ganze Programme über mehrere Jahre vereinbart. Das lässt den Kantonen den nötigen Entscheidungsspielraum, wie sie die festgelegten Ziele effektiv erfüllen und die Mittel zur Zielerreichung effizient einsetzen.

Beispiele für Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen sind der Natur- und Landschaftsschutz, der Lärmschutz, der Forstbereich, die Entwicklungsprogramme für Berggebiete, ländliche Gebiete und Grenzregionen, die amtliche Vermessung oder der Heimatschutz und die Denkmalpflege.

1.1.9 Steuerung der ausgelagerten Einheiten des Bundes (Public Corporate Governance)

Im Zuge einer ersten Phase der Auslagerung von Bundesaufgaben war seit Ende der 1990er-Jahre hinsichtlich Organisations- und Steuerungsformen eine grosse Vielfalt entstanden, die es Bundesrat und Parlament erschwerte, ihre Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen. Mit dem Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006⁹ (Corporate Governance-, kurz: CG-Bericht) stiess der Bundesrat daher einen Reformprozess zur Harmonisierung und Konsolidierung der eignerpolitischen Strukturen und Regeln des Bundes an.

Zunächst wurden die Bundesaufgaben im CG-Bericht in vier idealtypische Gruppen mit unterschiedlicher Auslagerungsfähigkeit gegliedert: Während Ministerialaufgaben (hoheitliche Aufgaben, Politikvorbereitung) in der zentralen Bundesverwaltung wahrgenommen werden sollen, sind Auslagerungen bei den drei anderen Aufgabentypen – Dienstleistungen am Markt, Dienstleistungen mit Monopolcharakter sowie

⁹ BBl 2006 8233

Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht – in unterschiedlichem Grad wünschenswert beziehungsweise notwendig. In einem zweiten Schritt wurde das Steuerungsmodell entwickelt und in einer Reihe von Leitsätzen konkretisiert. Die Leitsätze geben Standards vor, nach denen die einzelnen Steuerungselemente (z. B. Organstruktur, Grundsätze der strategischen Steuerung, Haftung, Personal- und Vorsorgestatut etc.) im Organisationsrecht einer ausgelagerten Einheit verankert werden sollen. Von grosser Bedeutung für die Ziel- und Ergebnisorientierung ist die dynamische Steuerung mittels mehrjährigen und mit Indikatoren hinterlegten strategischen Zielen durch den Bundesrat. Schliesslich wurde die Rollenteilung in der Eigenerpolitik innerhalb des Bundes festgelegt. Sie bezweckt, Interessenkonflikte sichtbar zu machen und transparent zu entscheiden.

Die parlamentarische Oberaufsicht in der Eigenerpolitik wurde mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010¹⁰ über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten festgelegt. Demgemäss obliegt es dem Parlament, über die getreue Ausübung der eignerpolitischen Aufgaben des Bundesrates zu wachen. Die Oberaufsicht steht auf drei Pfeilern, nämlich 1) den strategischen Zielen als Referenz und Ansatzpunkt, 2) der Berichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung dieser Ziele sowie 3) der Ermächtigung des Parlaments, den Bundesrat mit der Änderung von strategischen Zielen zu beauftragen. Der Bundesrat hat im Frühjahr 2012 erstmals über alle verselbstständigten Einheiten in standardisierter Form Bericht erstattet und damit die Grundlagen für eine wirksame Steuerung der verselbstständigten Einheiten weiter konsolidiert.

1.1.10 Politik- und Vollzugsevaluationen

Die in den 1990er-Jahren einsetzende Reformbewegung zur Modernisierung der Verwaltungsführung geht unter anderem darauf zurück, dass der schweizerische Bundesstaat – wie auch viele andere Länder – seit den 1960er-Jahren zahlreiche neue Aufgaben übernommen hatte. Die umfassende Globalisierung der Wirtschaft führte zu einem Wettbewerb der Standorte. Die fortschreitende Individualisierung in der Gesellschaft war mit steigenden Ansprüchen an die Verwaltung und die Sozialversicherungen verbunden. Dies alles zwang und zwingt den Staat, systematisch zu überprüfen, ob er seine Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt.

In der Schweiz wurde die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ab den 1980er-Jahren ein wichtiges Thema in der Forschung (namentlich Nationales Forschungsprogramm «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen») und in der Verwaltungsführung (Arbeitsgruppe «Gesetzesevaluation»), Schaffung spezialisierter Evaluationsdienste, wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit dem FLAG-Führungsmodell u.a.m.). In zahlreichen Erlassen wurden Evaluationsklauseln, das heisst Verpflichtungen zur Überprüfung der Wirksamkeit, eingefügt.

Kulminationspunkt in rechtlicher Hinsicht und gleichzeitig Impuls für die Weiterentwicklung der Evaluation war die Aufnahme von Artikel 170 in die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999¹¹ (BV). Die Bestimmung verpflichtet die Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Der Verfassungsauftrag wurde in verschiedenen

¹⁰ AS 2011 5859

¹¹ SR 101

Bestimmungen des Parlamentsgesetzes umgesetzt. Eine besondere Verantwortung haben dabei die Kommissionen; sie sorgen nach Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe e ParlG für Wirksamkeitsüberprüfungen «in ihren Zuständigkeitsbereichen».

Obwohl sich Artikel 170 BV als Auftrag an die Bundesversammlung richtet, hat in der Folge auch der Bundesrat die Evaluation besser in seiner Tätigkeit verankert. Er informiert das Parlament und die Öffentlichkeit im Rahmen seiner jährlichen Planung (Ziele des Bundesrates) beziehungsweise seines Geschäftsberichts in je einem Anhang über die wichtigsten Evaluationen des nächsten beziehungsweise des vergangenen Jahres. Die entsprechenden Angaben liefern die Ämter im Rahmen einer Erhebung, welche die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (mittels Informationssystem ARAMIS) durchführt. Einzelne Ämter entwickeln zudem eine Amtsstrategie für die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen in ihrem Zuständigkeitsbereich und sind für die notwendigen Ressourcen besorgt. Sie werden dabei von verschiedenen Querschnittsämtern (namentlich Bundesamt für Justiz, Bundeskanzlei und Staatssekretariat für Wirtschaft) unterstützt. In zahlreichen Ämtern gibt es professionellen Sachverstand für die externe Vergabe, Begleitung oder eigene Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen. Ergänzt werden die Evaluationsaktivitäten von Bundesrat und Bundesversammlung durch jene der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle.

1.1.11 Fazit

Die in den vorangegangenen Ziffern dargestellten Reformen haben insgesamt dazu beigetragen, dass die Verwaltungsführung beim Bund auch im internationalen Vergleich einen guten Stand aufweist und die Leistungen in der Regel wirksam und effizient erbracht werden. Diese zentral ausgelösten und gesteuerten Querschnittsprojekte schufen zudem ein Reformklima, welches zahlreiche dezentrale Anschlussprojekte ermöglichte. Viele Verwaltungseinheiten werden heute mit Leitbildern und Strategien geführt, sie haben Führungsgrundsätze erlassen, legen grossen Wert auf eine sorgfältige Auswahl und Entwicklung ihres Personals, steuern die Aufgabenerfüllung mithilfe von Kostenrechnungen und überprüfen regelmässig ihre Tätigkeiten mittels eines Controllings und periodischer Evaluationen. Gerade auch die Führung mit FLAG hat sich grundsätzlich bewährt. FLAG-Verwaltungseinheiten verfügen über eine integrierte Ressourcen- und Leistungsplanung. Die grössere Transparenz erlaubt ihnen, bessere Führungsentscheide zu treffen und schneller auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Nicht nur die FLAG-Einheiten selbst möchten nicht mehr zurück zum herkömmlichen Steuerungssystem, sondern auch im Parlament ist, wie die Evaluation von 2009 gezeigt hat, das Modell FLAG gut aufgenommen worden.

Das NFB knüpft an diese Entwicklungen an. Es geht nicht darum, wie noch in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts postuliert, einen «Umbruch in Politik und Verwaltung» in Gang zu bringen, sondern die Verwaltungsführung gezielt und schrittweise weiterzuentwickeln. Die einzelnen in den vergangenen Jahren eingeführten Führungsinstrumente können mit dem NFB besser miteinander verknüpft und die Vorteile des FLAG-Modells auf die ganze Verwaltung ausgedehnt werden. Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Umsetzung des NFB die einzelnen Verwaltungseinheiten wiederum veranlassen wird, die eigenen Führungsinstrumente und

Leistungen kritisch zu überprüfen und nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Insofern geht es mit diesem Projekt auch darum, den Reformwillen und die Erneuerungsfähigkeit in der Bundesverwaltung zu erhalten und zu stärken.

1.2 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

1.2.1 Ziele

Von der Weiterentwicklung der Verwaltungsführung erwartet der Bundesrat, dass sie dank der Verknüpfung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen und der dadurch erhöhten Transparenz die Steuerung der Aufgaben und Ausgaben verbessert. Das NFB soll zur sicheren Steuerung des Gesamthaushalts ebenso beitragen wie zur Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit der Leistungserbringung. Mit dem NFB werden insbesondere drei Ziele angestrebt:

- *Verbesserung von Planung, Steuerung und Vollzug des Haushalts mittels IAFP:* Die Planung und Steuerung von Aufgaben und Finanzen soll mit dem NFB in der gesamten Bundesverwaltung und auf allen Stufen verstärkt ziel- und ergebnisorientiert erfolgen. Zum einen wird in der Finanzberichterstattung die Darstellung des mittelfristigen Horizonts ausgebaut. Der Bundesrat erwartet, dass dadurch der Planungsdialog zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung verstetigt wird und an Substanz gewinnt. Zum anderen werden dem Parlament in Voranschlag und Rechnung zusätzliche Informationen zur Leistungsseite zur Verfügung gestellt. Es soll bei Bedarf auch dazu gezielt Beschlüsse treffen können. Innerhalb der Verwaltung soll zur Verbesserung der Steuerung zwischen den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern und den Amtsdirektorinnen und -direktoren jährlich eine Zielvereinbarung in Form einer Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden. In Führungsgesprächen wird über die Zielerreichung und allfällige Massnahmen beraten.
- *Weiterentwicklung der Verwaltungsführung und der Verwaltungskultur mittels Leistungsvereinbarungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen:* Das NFB stellt instrumentelle Veränderungen in den Vordergrund. Diese sollen aber auch einen Einfluss auf die Verwaltungskultur haben, indem sie das Kostenbewusstsein und die Zielorientierung erhöhen und die Verwaltungseinheiten vermehrt in die Ergebnisverantwortung nehmen. Die verbesserte Transparenz soll zudem dazu beitragen, dass es für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leichter wird, sich an den übergeordneten Zielsetzungen ihres Tätigkeitsbereichs zu orientieren. Dies kann ihre Identifikation und Motivation positiv beeinflussen.
- *Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen:* Aus den verbesserten Planungs- und Steuerungsinstrumenten und der Förderung des Kosten- und Leistungsbewusstseins soll insgesamt eine Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit resultieren. Der zentrale Hebel dazu ist der flächendeckende Einsatz von Globalbudgets und Leistungsgruppen für den Eigenbereich. Dieses Instrument erhöht die Flexibilität im Miteinsatz und ermöglicht es, die finanziellen und personellen Ressourcen

auch kurzfristig dort einzusetzen, wo sie den grössten Beitrag für die Zielerreichung entfalten. Dies kann zum Beispiel die Verschiebung von Beratungsaufwand zu Personalbezügen bedeuten, wenn die interne Leistungserbringung günstiger und zweckmässiger ist. Es kann aber auch das Verschieben einer Beschaffung bedeuten, wenn die Bedingungen in den Folgejahren vorteilhafter sind. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit werden mit dem NFB weitere, gezielte Anreize geschaffen, die den Flexibilitäten des heutigen FLAG-Programms entsprechen (Reservenbildung, Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen, Kreditverschiebungen). Der Effizienzsicherung dient ferner die verbesserte Transparenz: Die ausgebauten Leistungsinformationen können durch Bundesrat und Parlament für eine umfassendere Kontrolle des Mitteleinsatzes genutzt werden.

Das Ziel einer verbesserten Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit kann nur erreicht werden, wenn das Führungsmodell selber nicht mit einem unverhältnismässigen Berichterstattungs- und Kontrollaufwand verbunden ist. Die verbesserte Transparenz und Steuerbarkeit soll daher mit einem pragmatischen Ansatz erreicht werden. Gegenüber dem Instrumentarium des abzulösenden Programms FLAG findet eine Vereinfachung statt. Die Standardisierung der neuen Instrumente und die Vorgaben zum Controlling erfolgen nur in der minimal nötigen Tiefe, sodass der Anschluss an die bestehenden Führungssysteme gewährleistet ist und auch der Heterogenität der von der Bundesverwaltung wahrgenommenen Aufgaben Rechnung getragen werden kann.

Vom New Public Management zur ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung

Zwei Kernideen prägten in den 1990er-Jahren die Management-Revolution in den öffentlichen Verwaltungen Neuseelands, Australiens, Nordamerikas und Grossbritanniens: Um die strategischen Kapazität und die Zukunftsorientierung der Regierungen zu stärken, sollte die öffentliche Verwaltung mit einer radikalen Dezentralisierung und Verantwortungsdelegation (*empowerment*) beweglicher und schlanker sowie mit abgestuften Markt- und Wettbewerbsmechanismen wirtschaftlicher und wirksamer werden. Die anglo-amerikanische Philosophie des *New Public Managements* transportierte eine Vielzahl von Konzepten und Techniken der privatwirtschaftlichen Unternehmensführung in den Bereich von Politik und öffentlichen Verwaltungen. In der Schweiz haben Ernst Buschor und Kuno Schedler 1995 mit dem Steuerungsmodell der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung* eine Adaptation für die schweizerischen Gegebenheiten vorgelegt, das in Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden ganz oder teilweise umgesetzt wurde (vgl. Ziff. 1.6). Das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) lehnt sich an diese Konzepte an, modifiziert sie aber namentlich in zwei Punkten:

- Die frühen Verfechter des *New Public Managements* gingen von einer strikten Rollentrennung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung aus, indem sie dem Parlament die strategische und der Regierung sowie der Verwaltung die operative Verantwortung zuwiesen. Teils wurde die Aufgabenteilung mit Begriffen wie Leistungsbesteller, Leistungskäufer und Leistungsersteller umschrieben. Das NFB geht demgegenüber davon aus, dass die strategische und die operative Führung eng miteinander verbunden

sind. Parlament, Regierung und Verwaltung haben je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten strategische und operative Führungsaufgaben wahrzunehmen. Dabei findet eine zunehmende Gewaltenschränkung statt. Dazu braucht es geeignete Instrumente, zu deren Weiterentwicklung das NFB einen Beitrag leistet.

- Das NFB verwendet den Begriff der Wirkungsorientierung zudem mit einer gewissen Zurückhaltung. Im Vordergrund steht die Ziel- und Ergebnisorientierung. Damit soll der Illusion vorgebeugt werden, dass über Budgetentscheide allein die Wirkung staatlicher Massnahmen direkt und rasch beeinflusst werden kann. *Ziel- und Ergebnisorientierung* ist zum einen ein Plädoyer für eine gewisse Bescheidenheit, zum andern bringt diese Bezeichnung zum Ausdruck, dass (Leistungs-)Ziele und (Finanz-)Ergebnis gleichberechtigt nebeneinander stehen und permanent ausbalanciert werden müssen.

1.2.2 Übersicht über die Grundlagen und Instrumente

Bildung von Leistungsgruppen

Die stärkere Ausrichtung der Budgetierung und der Finanzplanung auf Leistungen und Wirkungen (das *Performance Budgeting*) benötigt einen Katalog sämtlicher Verwaltungsleistungen, der sowohl von den politischen als auch von den betrieblichen Entscheidungsträgerinnen und -trägern als steuerungstauglich betrachtet wird:

- Fällt die Aggregation allzu hoch aus, vermögen die Amts- und Geschäftsbereichsleitungen ihre Leistungen nicht mehr wiederzuerkennen. Sie können die Steuerungsanweisungen der Politik nicht umsetzen. Die 13 Aufgabengebiete und die 43 Aufgaben gemäss funktionaler Gliederung des Haushalts sind allzu grob bemessen und somit für die politische Feinsteuerung der Verwaltungsleistungen nicht geeignet.
- Fällt umgekehrt die Detaillierung allzu stark aus, so vermögen die Politikerinnen und Politiker ihre Steuerungsanweisungen nicht mehr richtig zu adressieren und verlieren sich in den umfangreichen Artikel- und Dienstleistungskatalogen der Verwaltungseinheiten. Die einzelnen Kostenträger der betrieblichen Kosten- und Leistungsrechnung sind allzu detailliert gegliedert und auch nicht geeignet für die politische Feinsteuerung der Verwaltungsleistungen.

Es gilt somit, Leistungsgruppen auf einer mittleren Flughöhe zwischen politischen Aufgaben und betrieblichen Leistungen zu definieren, die sich als Planungs- und Steuerungsgrössen eignen. Diese Leistungsgruppen haben folgende Anforderungskriterien zu erfüllen:

- *Messbarkeit der Ziele und Ergebnisse*: Die (Dienst-)Leistungen können anhand von Dimensionen wie Leistungsmengen, -qualitäten, -fristen, -kosten oder Zufriedenheitsgraden der leistungsempfangenden Personen beschrieben werden. Vorhaben und Projekte können mit Meilensteinen und Terminen erfasst werden. Damit wird auch ein Soll-Ist-Vergleich zwischen Zielen und Ergebnissen möglich.

- *Grundauftrag*: Die Leistungsgruppe fasst diejenigen Leistungen einer Verwaltungseinheit zusammen, die nach aussen abgegeben werden (keine internen Führungs- und Supportleistungen) und die aufgrund ihrer Ausrichtung und Zielsetzung innerhalb eines Politikbereichs oder Aufgabengebiets eine materielle Einheit bilden. Für jede Leistungsgruppe wird ein Grundauftrag formuliert. Im Hintergrund des Grundauftrags steht als Orientierungshilfe in der Regel ein einfaches Wirkungsmodell (vgl. Anhang 1).
- *Überblickbare Anzahl*: Die Aufgaben jeder Verwaltungseinheit werden mit einer bis fünf Leistungsgruppen vollständig abgebildet. Kleine Verwaltungseinheiten haben mindestens eine, grosse in der Regel vier bis fünf Leistungsgruppen.
- *Zuordnung und Einheitlichkeit*: Die Leistungsgruppen lassen sich sowohl einem Aufgabengebiet (oder einer Aufgabe) gemäss funktionaler Gliederung des Haushalts als auch einer Verwaltungseinheit der Bundesverwaltung eindeutig zuordnen. Für vergleichbare Leistungen der Generalsekretariate und der IT-Leistungserbringer der Departemente werden einheitliche Leistungsgruppen erarbeitet.
- *Vergleichbare Budgetvolumina*: Der Funktionsaufwand (Globalbudget) einer Leistungsgruppe beträgt in der Regel nicht über 100 Millionen, ausgenommen bei wenigen, sehr grossen Ämtern mit hohem Funktionsaufwand beziehungsweise hohen Investitionen wie dem Bundesamt für Strassen und dem Verteidigungsbereich.

Die Leistungsgruppen geben das Aufgabenspektrum der Bundesverwaltung sowie die Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Verwaltungseinheiten umfassend wieder. Die provisorische Liste der rund 140 Leistungsgruppen der gesamten Bundesverwaltung (vgl. Anhang 2) wurde von den Departementen und Verwaltungseinheiten in enger Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung entwickelt. Diese Liste der Leistungsgruppen wird im Rahmen der Umsetzung überprüft und bereinigt sowie vom Bundesrat beschlossen. Er wird dabei berücksichtigen, dass gemäss Auffassung der konsultierten Kommissionen des Parlaments die Ausgewogenheit der Leistungsgruppen noch nicht durchwegs gewährleistet ist.

Instrumente des NFB

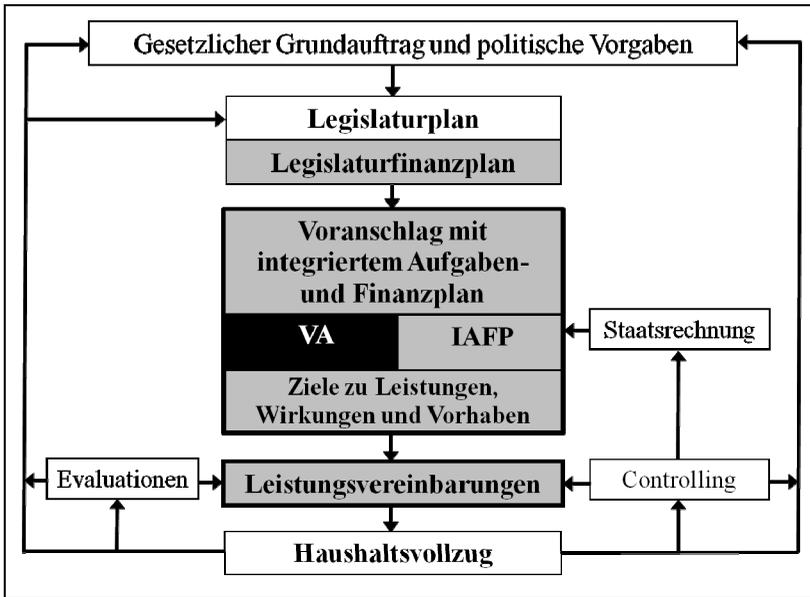
Die in den folgenden Ziffern beschriebenen Instrumente, die mit dem neuen Führungsmodell angepasst oder neu eingeführt werden, lassen sich drei Ebenen mit je unterschiedlichen Zuständigkeiten zuordnen:

- *Politische Planung*: Zu Beginn jeder Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die Legislaturplanung zum Beschluss und den Legislaturfinanzplan zur Kenntnis. Letzterer wird im Voranschlag mit IAFP konkretisiert und rollend aktualisiert.
- *Politische Steuerung*: Für den jährlichen Budgetbeschluss erhält das Parlament einen neu gestalteten Voranschlag mit IAFP, der sowohl die Finanzplanzahlen der Planjahre 2, 3 und 4 als auch die zusätzlichen Leistungsinformationen für alle vier Jahre enthält.
- *Betriebliche Planung und Steuerung*: Die Vorgaben des Parlaments werden in Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Amt konkretisiert. Die Departemente definieren ausserdem die Controlling-Prozesse und die

Periodizität der Berichterstattung zur Umsetzung der jährlichen Leistungsvereinbarungen.

Abbildung 1

Übersicht über die Instrumente des NFB



Die heute im dualen Steuerungsmodell verwendeten Instrumente sowie die neuen, die im einheitlichen Modell des NFB verwendet werden, lassen sich wie folgt gegenüberstellen:

Abbildung 2

Instrumente im Vergleich zwischen traditioneller Verwaltungssteuerung, FLAG und NFB

Verwaltungssteuerung/ Instrumente	Input-Steuerung im dualen Modell	FLAG-Programm im dualen Modell	NFB-Steuerung im einheitlichen Modell
Legislaturplanung (alle vier Jahre)	Legislaturplan		
Legislatur- finanzplan (alle vier Jahre)	Legislaturfinanzplan		Legislaturfinanzplan, aggregiert und thematisch erweitert
Finanzplanung (jährlich, rollend)	Finanzplan		integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Verwaltungssteuerung/ Instrumente	Input-Steuerung im dualen Modell	FLAG-Programm im dualen Modell	NFB-Steuerung im einheitlichen Modell
Voranschlag (jährlich)	Einzelkredite im Eigenbereich und im Transferbereich	Globalbudgets im Eigenbereich; Ein- zelkredite im Trans- ferbereich; Ziele, Kosten und Erlöse je Produktgruppe	Globalbudgets und Einzelkredite im Eigen- bereich; Einzelkredite im Transferbereich; Strategische Schwer- punkte je Verwaltungs- einheit; Ziele, Auf- wände und Erträge je Leistungsgruppe
Staatsrechnung (jährlich)	Berichterstattung zu Kreditverwen- dung und Erträgen	Berichterstattung zu Kreditverwendung und Erträgen; Kosten und Erlösen; Zieler- reichung	Berichterstattung zu Kreditverwendung und Erträgen sowie Zieler- reichung
Leistungsauftrag (alle vier Jahre)	–	Leistungsauftrag von Bundesrat an Amt	– <i>(wird ersetzt durch Voranschlag mit IAFP)</i>
Wirkungs- und Leistungsbericht (alle vier Jahre)	–	Berichterstattung zur Erfüllung des Leis- tungsauftrags (Strate- gieumsetzung, finan- zielle Entwicklung, Zielerreichung und Fazit für den neuen Leistungsauftrag)	– <i>(wird ersetzt durch Staatsrechnung, allen- falls weitere Informa- tionen in Zusatzdoku- mentation)</i>
Zielvereinbarung (jährlich)	–	Leistungsvereinba- rung zwischen Departementvorste- her/in und Amtsdi- rektor/in	Leistungsvereinbarung zwischen Departements- vorsteher/in und Amts- direktor/in
Ergebnisbeurteilung (jährlich)	–	Semester- und Jahresberichte auf Basis der Leistungs- vereinbarung	Beurteilung der Zieler- reichung anlässlich der neuen Leistungsverein- barung

1.2.3 **Legislaturfinanzplan**

Die Legislaturfinanzplanung dient der Verknüpfung von Aufgabenplanung und Finanzplanung. Jeweils zu Beginn einer neuen Legislaturperiode ersetzt heute der Legislaturfinanzplan den ordentlichen Finanzplan.

Da Voranschlag und Finanzplan mit dem NFB zusammengeführt werden, kann der Finanzplan nicht wie heute alle vier Jahre zugunsten des – jeweils zu Beginn der Legislaturperiode verabschiedeten – Legislaturfinanzplans weggelassen werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Legislaturfinanzplan verstärkt auf mittel- bis langfristige Entwicklungstendenzen bei Aufgaben und Finanzen auszurichten, und hilft, den Spielraum für aufgabenpolitische Prioritäten und den finanzpolitischen Korrekturbedarf frühzeitig zu erkennen, aufzuzeigen und im Rahmen der Legisla-

turplanung auch entsprechende Massnahmen einzuleiten (Aufgabenüberprüfung). Der Legislaturfinanzplan soll künftig im Wesentlichen aus drei Teilen bestehen.

Abbildung 3

Neugliederung des Legislaturfinanzplans

Teil A: Finanzpolitische Abbildung der Legislaturplanjahre	
Zeithorizont:	4 Jahre
Abdeckung:	Bundshaushalt
Beschreibung:	Aggregierter IAFP, basierend auf aktualisierten Zahlen; Abstimmung mit mehrjährigen Finanzbeschlüssen
Fokus:	Absolute Zahlen
Teil B: Mittelfristige Finanzperspektive	
Zeithorizont:	8 Jahre
Abdeckung:	Bundshaushalt im Überblick
Beschreibung:	Auf der Basis einer No-policy-change-Analyse wird – verbunden mit einer steuerpolitischen Auslegeordnung – flächendeckend für den gesamten Bundshaushalt und etwas detaillierter für ausgewählte Aufgabenbereiche der mittel- bis langfristige Handlungsbedarf aufgezeigt
Fokus:	Quoten und Wachstumsraten
Teil C: Langfristspektive und ausgewählte Entwicklungsszenarien	
Zeithorizont:	20–50 Jahre
Abdeckung:	Öffentliche Haushalte, Bundshaushalt
Beschreibung:	Zusammenfassung der Langfristspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, evtl. Vertiefung in einzelnen Bereichen
Fokus:	Diverse Grössen (fiscal gap, Schuldenquote, Wachstumsraten usw.)

In einem ersten Teil soll die finanzielle Entwicklung der kommenden vier Jahre in aggregierter Form abgebildet werden. Es ist vorgesehen, das in 13 Aufgabengebiete und 43 Aufgaben gegliederte Aufgabenportfolio abzubilden und aufzuzeigen, welche Ziele und Strategien in den verschiedenen Bereichen verfolgt werden, welche Reformen gemäss Legislaturplanung geplant sind und welche finanziellen Konsequenzen sich daraus ergeben. Dabei bleibt die mit der Legislaturplanung 2011–2015 eingeführte Verknüpfung mit den mehrjährigen Finanzbeschlüssen bestehen.

Eine erhöhte Bedeutung soll in einem zweiten Teil die Darstellung der Finanzperspektive nach funktionalen Gesichtspunkten (Aufgabensicht) erhalten. Der Bundesrat sieht vor, für die 13 Aufgabengebiete jeweils in Verbindung mit der Legislaturplanung Zielwachstumsraten für die kommenden acht bis zehn Jahre zu beschliessen. Ein solches Prioritätenprofil fördert die frühzeitige Abstimmung von steuer- und sachpolitischen Grundsatzentscheiden. Im Weiteren trägt es zur Wahrung der Budgetqualität bei, indem die schleichende Verdrängung von schwächer

gebundenen durch stark gebundene Ausgaben frühzeitig erkennbar und korrigierbar wird. Schliesslich verbessert es die Planungssicherheit und sensibilisiert die politischen Entscheidungsträger – in Verbindung mit entsprechenden Alternativszenarien – gleichzeitig für finanzpolitische Risiken. Mögliche Fehlentwicklungen können dadurch leichter antizipiert und kurzfristige Stop-and-go-Massnahmen besser vermieden werden.

Diesem Ziel dient auch der dritte Teil des Legislaturfinanzplans, der wie seit 2007 auf den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz aufbauen soll, also die Haushalte aller drei Staatsebenen sowie der Sozialversicherungen abdeckt. Dieser dritte Teil bietet ferner die Möglichkeit, für ausgewählte Bereiche die finanzpolitischen Herausforderungen der nächsten 20–30 Jahre abzubilden (Entwicklungsszenarien). Ein erstes Mal geschah dies bereits im Rahmen der Legislaturfinanzplanung 2011–2015 mit Einzeldarstellungen zum Potenzialwachstum und dessen Einfluss auf die Bundesfinanzen, zur Entwicklung und Finanzierung der Verkehrsausgaben sowie zu den mittelfristigen Perspektiven der AHV.

1.2.4 Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

Mit dem NFB sollen der Voranschlag und der Finanzplan des Bundes zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (Voranschlag mit IAFP), zusammengefasst werden. Damit kann im Budgetprozess die prospektive Sicht gestärkt werden. Der Voranschlag mit IAFP soll künftig im Wesentlichen aus drei Teilen bestehen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Neugliederung des Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Teil A: Voranschlag mit IAFP Bund	
Zeithorizont:	Budgetjahr und 3 Planjahre
Abdeckung:	Bundeshaushalt
Beschreibung:	Bericht und Tabellen aus den heutigen Bänden 1, 3 und 5
Teil B: Voranschlag mit IAFP Verwaltungseinheiten	
Zeithorizont:	Budgetjahr und 3 Planjahre
Abdeckung:	Alle Verwaltungseinheiten einzeln
Beschreibung:	Kredite und Begründungen aus den heutigen Bänden 2A und 2B
Teil C: Sonderrechnungen	
Zeithorizont:	Budgetjahr, evtl. inkl. 3 Planjahre
Abdeckung:	Neue und bisherige Fonds einzeln, ETH-Bereich
Beschreibung:	Bericht und Tabellen aus dem heutigen Band 4

Am deutlichsten sichtbar werden die mit dem NFB verbundenen Änderungen in der Darstellung der Verwaltungseinheiten: Während heute nur im Voranschlag die

Kreditsicht gezeigt wird und der Fokus mit Ausnahme der FLAG-Einheiten auf der finanziellen Entwicklung liegt, sollen künftig die Informationen über Finanzen und Leistungen systematisch verknüpft und auch für die drei auf das Voranschlagsjahr folgenden Planjahre detailliert aufgezeigt werden. Formell wird das Parlament – wie heute – den Voranschlag beschliessen und den Finanzplan zur Kenntnis nehmen.

Die Finanzberichterstattung zu den Verwaltungseinheiten – die heutigen Bände 2A und 2B – wird jeweils aus vier Teilen bestehen (vgl. Muster im Anhang 3):

- *Verwaltungseinheit insgesamt*: Auf der ersten Seite werden zunächst die strategischen Schwerpunkte und die wichtigsten Projekte und Vorhaben einer Verwaltungseinheit dargestellt. Danach folgen ein Überblick über Erträge, Aufwände und Investitionen sowie ein Kommentar zur Aufgaben- und Finanzplanung. Damit soll ein Gesamtüberblick über die Ziele und die Entwicklung des Finanzbedarfs geboten werden (Informationsteil).
- *Leistungsgruppen einzeln*: Anschliessend folgen die Informationen zu den Leistungsgruppen einer Verwaltungseinheit (i.d.R. 1 Seite pro Leistungsgruppe). Für jede Leistungsgruppe wird der Grundauftrag beschrieben und dargelegt, wie sich der Funktionsertrag, der Funktionsaufwand sowie die Investitionen entwickeln (Anteil der jeweiligen Leistungsgruppe am Globalbudget der Verwaltungseinheit). Kern der Berichterstattung zu den Leistungsgruppen sind die Ziele mit Messgrössen, Soll- und Ist-Werten. In der Regel wird es sich dabei um Leistungsziele handeln (z. B. zu Leistungsmengen, -qualitäten, -fristen oder -kosten). Diese sollen regelmässig gemessen werden. In periodisch grösseren Abständen lassen sich gegebenenfalls die Einwirkungen (*Impact*) beziehungsweise die Zufriedenheitsgrade bei den Zielgruppen erheben. Hingegen werden Messungen der Wirkung (*Outcome*) von Leistungsgruppen nur in den seltensten Fällen sinnvoll sein, da zwischen den Leistungen einer Verwaltungseinheit und den angestrebten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Entwicklungen kaum je eine monokausale Beziehung bestehen dürfte. In vielen Verwaltungseinheiten, namentlich solchen, die schwergewichtig politikvorbereitende und politikberatende Aufgaben haben, dürfte es sogar schwierig sein, Leistungsziele zu operationalisieren und zu quantifizieren. In diesen Fällen können sich die Ziele auch auf Aufgaben oder Projekte beziehen. Flankiert werden die Informationen zu den Leistungsgruppen durch eine Auflistung der dazugehörigen Subventionen, Kommentaren sowie gegebenenfalls Kennzahlen und Kontextinformationen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Kosten und Leistungen haben. Dazu gehören auch die passenden Legislaturindikatoren der Bundeskanzlei sowie weitere ausgewählte Monitoring-Indikatoren. Auch dieser Teil der Finanzberichterstattung dient primär der Information. Das Parlament soll aber die Möglichkeit erhalten, zu den Erträgen, Aufwänden und Zielen einer Leistungsgruppe im Sinne von Planungsgrössen Beschluss zu fassen (vgl. Ziff. 1.2.9).
- *Erfolgs- und Investitionsrechnung*: Der dritte Teil der Finanzberichterstattung zu den Verwaltungseinheiten ist der Beschlussteil für den Voranschlag (mit indikativer Aufführung der Finanzplanjahre). Er enthält sämtliche Ertrags- und Aufwandpositionen der Erfolgsrechnung sowie alle Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben über vier Jahre. Die Kredite im Eigenbereich, das heisst der Personalaufwand und der Sach- und Betriebsaufwand, werden bei allen Verwaltungseinheiten zu je einem Globalbudget

für den gesamten Funktionsaufwand beziehungsweise Funktionsertrag zusammengefasst. Bei Verwaltungseinheiten mit geringen Investitionsanteilen beinhaltet das Globalbudget für den Funktionsaufwand auch die Investitionsausgaben. Bei Verwaltungseinheiten mit hohen Investitionen bleibt es wie heute bei den FLAG-Einheiten bei insgesamt vier Globalbudgets (Funktionsertrag, Investitionseinnahmen, Funktionsaufwand, Investitionsausgaben). Daneben sollen im Eigenbereich der Verwaltung weiterhin auch Einzelkredite gesprochen werden können, namentlich für grössere Projekte oder andere zeitlich befristete Vorhaben, die mit grösseren Aufwandschwankungen verbunden sind. Das Parlament hat ausserdem gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹² (ParlG) die Möglichkeit, bei den Globalbudgets Einfluss auf die Kreditverwendung zu nehmen (vgl. Ziff. 1.2.9).

- *Begründungen zum Voranschlag:* Im letzten Teil werden für sämtliche Positionen der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung die Entwicklungen im Voranschlagsjahr begründet. Im Zentrum steht dabei der Vergleich zum letzten Budgetwert. Die Globalbudgets werden zudem nach Kontengruppen aufgeschlüsselt, damit insbesondere der Personalaufwand, der Informatik-Sachaufwand und der Beratungsaufwand stets separat ersichtlich sind. Diese Darstellung dient primär der Information, gegebenenfalls aber auch als Grundlage, um Vorgaben zur Kreditverwendung zu beschliessen.

Der Voranschlag mit IAFP dient dem Parlament, dem Bundesrat und dem Departement zur politischen Steuerung auf der Ebene der Verwaltungseinheiten; gleichzeitig ermöglicht er der Direktorin oder dem Direktor die finanzielle Führung der Verwaltungseinheit und nimmt sie oder ihn dafür in die Verantwortung. Für die betriebliche Führung, Planung und Steuerung stehen den Amtsleitungen die Leistungsvereinbarung sowie die Kosten- und Leistungsrechnung als weitere Instrumente zur Verfügung.

1.2.5 Leistungvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarung zwischen Departementsvorsteherin oder -vorsteher und Amtsdirektorin oder -direktor ist das Instrument zur Erarbeitung und Vereinbarung der neuen Jahresziele einer Verwaltungseinheit; sie steht an der Nahtstelle zwischen politischer und betrieblicher Führung der Verwaltungseinheit. Grundsätzlich soll für jede im Voranschlag mit IAFP aufgeführte Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung, die durch eine Departementsvorsteherin oder einen -vorsteher geleitet wird, eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden. Die Departemente können die Kompetenz zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen an die Gruppen und Ämter delegieren, wenn diese ihnen unterstellte Verwaltungseinheiten mit Globalbudget führen. Die Leistungsvereinbarung ist ein verwaltungsinternes Instrument. Sie bildet die Grundlage für die ziel- und ergebnisorientierte Führung des Amtes sowie seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Darüber hinaus dient sie der internen Kommunikation und stiftet Identifikation und Motivation

In der Leistungsvereinbarung werden Meilensteine und Termine der Vorhaben und Projekte sowie Ziele der Leistungsgruppen und Leistungen schriftlich festgehalten.

¹² SR 171.10

Auf den Ausweis der Finanzen und Ressourcen wird hingegen verzichtet, da die detaillierten Vorgaben bereits mit oder nach den Eingaben zum Voranschlag mit IAFP erarbeitet wurden.

Die Leistungsvereinbarung einer Verwaltungseinheit enthält im Wesentlichen zwei Elemente:

- *Projektziele:* Jahresziele des Bundesrates aus Band I und II sowie weitere Projekte und Vorhaben mit Meilensteinen und Terminen;
- *Leistungsgruppenziele:* Jahresziele je Leistungsgruppe mit Zielen, Messgrößen und Soll-Werten, die den Voranschlag mit IAFP mit einem erweiterten Zielkatalog ergänzen.

Die Verwaltungseinheiten berichten dem Departement jährlich über die Erreichung der Leistungsgruppenziele sowie der Ziele zu den weiteren Projekten und Vorhaben. Dieser Leistungsnachweis wird auch für die Vereinbarung neuer Ziele für das Folgejahr herangezogen.

Die jährlich zu aktualisierende Leistungsvereinbarung wird von der Verwaltungseinheit vorbereitet und nach einem Gespräch von Departementsvorsteherin oder -vorsteher und Amtsdirektorin oder Amtsdirektor jeweils vor Beginn des neuen Vereinbarungsjahres unterzeichnet. Das Gespräch beinhaltet sowohl den Leistungsnachweis, das heisst die Beurteilung der Zielerreichung im laufenden Jahr, als auch die Zielvereinbarung für das neue Jahr. Vor jeder neuen Legislaturperiode soll eine grundsätzliche Überprüfung der strategischen Schwerpunkte und der bisherigen Leistungsgruppen vorgenommen werden. Bei der Gestaltung der Controlling-Prozesse und der Periodizität der unterjährigen Soll-Ist-Abgleiche soll den Departementen weitgehend freie Hand gelassen werden. Je stärker ein Amt in die Politikvorbereitung integriert ist, desto höher dürfte in der Regel der Führungsrhythmus sein. In diesen Fällen kann ein separates, zu engmaschiges Controlling eher bürokratiefördernd wirken. Bei Verwaltungseinheiten mit einem geringeren politischen Steuerungsbedarf hingegen dürften regelmässige Standberichte zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen eine gute Grundlage für die Führungsgespräche zwischen Departement und Verwaltungseinheit bilden.

Die Leistungsvereinbarungen im NFB entsprechen weitgehend einer entschlackten Version der heute bei FLAG eingesetzten Leistungsvereinbarungen, die sich grundsätzlich bewährt haben: Bei der Erarbeitung der Ziele sowie deren jährlicher Aktualisierung befassen sich die Geschäftsleitungen der Verwaltungseinheiten sowohl mit der strategischen Ausrichtung ihrer Geschäftsbereiche als auch mit der bestmöglichen Einpassung der Umsetzungsmassnahmen in Voranschlag und Finanzplan. Die jährliche Zielvereinbarung zwischen der Departements- und der Amtsleitung verbessert zudem den Informationsaustausch sowie die Transparenz und das gegenseitige Verständnis über die Aufgabenerfüllung. Leistungsvereinbarungen fördern somit den strukturierten und zielgerichteten Dialog zwischen Departement und Verwaltungseinheit.

1.2.6 Anreizinstrumente zu wirtschaftlichem Verhalten

Mit dem Globalbudget wird der Handlungsspielraum jeder Verwaltungseinheit als Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten erhöht: Die finanziellen Mittel können im Eigenbereich dort eingesetzt werden, wo sie zur Zielerreichung gebraucht werden.

Verschiebungen zwischen den Aufwandarten oder zwischen dem Funktionsaufwand und den Investitionsausgaben werden in der Staatsrechnung transparent dargestellt und grössere Abweichungen stets begründet. Globalbudgets begünstigen somit den zielgerichteten Mitteleinsatz im Eigenbereich. Globalbudgets haben ausserdem zur Konsequenz, dass nicht mehr auf jedem einzelnen Kredit des Funktionsaufwands «Sicherheitsmargen» budgetiert werden. Das kann zur Verbesserung der Budgetgenauigkeit beziehungsweise zur Reduktion der Kreditreste im Rechnungsabschluss beitragen.

Zu einer erhöhten betrieblichen Flexibilität sollen neben dem Globalbudget drei weitere Instrumente beitragen, die sich ebenfalls schon bei FLAG bewährt haben: die Reservenbildung, die Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen und die Kreditverschiebung.

- *Reservenbildung*: Sie ist möglich bei Projektverzögerungen, die zu entsprechenden Kreditresten führen, sowie bei Wirtschaftlichkeitsverbesserungen und nicht budgetierten, leistungsinduzierten Nettomehrerträgen. Die Gründe für die Bildung von Reserven werden weiterhin differenziert ausgewiesen. Zudem sollen Reserven infolge Projektverzögerungen nur zweckbestimmt für die ursprünglich geplanten Projekte eingesetzt werden können. Für die Verwendung der allgemeinen Reserven bestehen demgegenüber grössere Handlungsspielräume, indem sie für Aufgaben im Rahmen des Grundauftrags verwendet werden können. Sie ermöglichen somit ein freieres und rascheres Handeln der Verwaltungseinheiten im Eigenbereich, weil nicht zuerst ein Nachtragskredit beantragt werden muss. Die Reservenbildung ist somit auch ein probates Mittel gegen das sogenannte «Dezemberfieber».
- *Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen und Auflösung von Reserven*: Verwaltungseinheiten können die im Globalbudget bewilligten Funktionsaufwände und/oder Investitionsausgaben überschreiten, wenn sie a) die Überschreitung innerhalb des Rechnungsjahrs durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge decken können oder b) in früheren Rechnungsjahren gebildete Reserven auflösen. Auch dieses Instrument bringt administrative Erleichterungen und erhöht den Anreiz, die Leistungsvorgaben zu übertreffen.
- *Kreditverschiebung*: Schliesslich ist vorgesehen, weiterhin von der Möglichkeit der Kreditverschiebung Gebrauch zu machen. Das Parlament hat die Verwaltung in den vergangenen Jahren im Rahmen seiner Beschlüsse zum Voranschlag ermächtigt, Verschiebungen zwischen dem Beratungs- und Personalaufwand (innerhalb der Verwaltungseinheiten) sowie beim Personalaufwand und beim Informatikaufwand (zwischen den Departementen und den Verwaltungseinheiten) vorzunehmen. Dies war bereits ein wichtiger Schritt in Richtung einer globalisierten Mittelzuteilung im Funktionsbereich der Verwaltung. Mit Globalbudgets in allen Verwaltungseinheiten werden Kreditverschiebungen zwischen einzelnen Aufwandarten künftig nicht mehr nötig sein. Hingegen sollen die Departemente künftig die Möglichkeit erhalten, in begrenztem Umfang Kreditverschiebungen zwischen den Globalbudgets ihrer Verwaltungseinheiten vorzunehmen. Auch das dient der administrativen Vereinfachung, da weniger Nachtragskreditbegehren gestellt werden müssen, und schafft zugleich einen Anreiz, dass die Departemente ihre Rolle im Budgetvollzug stärken, um gegebenenfalls rasch neue Prioritäten setzen zu können.

Die Erweiterung der finanziellen Handlungsspielräume durch Globalbudgets und die übrigen oben skizzierten Instrumente führen nicht automatisch zu einer besseren Budgetgenauigkeit (und damit höheren Budgetqualität) sowie zu höherer Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Dazu bedarf es auch entsprechender politischer und betrieblicher Vorgaben, die von Parlament, Bundesrat und Departementen zu erlassen sind. Grundlagen dafür bilden die höhere Leistungstransparenz, die mit der Leistungsgruppenbildung und -steuerung geschaffen wird, die Ressourcensteuerung des Bundesrates, die in den vergangenen Jahren verstärkt worden ist und im NFB weitergeführt wird (vgl. Ziff. 1.2.8), sowie die Kosten- und Leistungsrechnungen, die bereits mit NRM flächendeckend eingeführt wurden und auch künftig ein wichtiges Instrument der Verwaltungsführung bleiben.

1.2.7 Kosten- und Leistungsrechnung

Bereits heute verfügen alle Verwaltungseinheiten über eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Sie hat zwei Funktionen zu erfüllen: Zum einen dient sie als internes Steuerungsinstrument für die operative finanzielle Führung der Verwaltungseinheiten. Sie ermöglicht Kostentransparenz, fördert das Kostenbewusstsein und liefert Informationen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Zum anderen bildet sie die Grundlage für Budgetierung, Planung und Rechenschaftsablage. Die verwaltungsinterne Planung und Budgetierung baut grundsätzlich auf den Kosten und Erlösen je Kostenstelle beziehungsweise Kostenträger auf, zugleich werden daraus für den Voranschlag mit IAFP die Aufwände und Erträge sowie die Investitionen, also die finanziellen Größen der Erfolgs- und der Investitionsrechnung, abgeleitet. Die drei heutigen Grundvarianten der KLR (Basis-KLR, einfache und ausgebaute KLR) werden beibehalten, ebenso die zentralen Vorgaben. Die nachfolgende Tabelle fasst die Unterschiede der drei Ausprägungen zusammen:

Abbildung 5

Ausprägungen der Kosten- und Leistungsrechnung

KLR-Typen	Basis-KLR	Einfache KLR	Ausgebaute KLR
Anforderung an das betriebliche Rechnungswesen	minimal; einfache, grob ermittelte Kosteninformationen genügen	mittel; Kosteninformationen für einzelne Leistungen sind zur Steuerung nötig	hoch; detaillierte Kosteninformationen zur Kalkulation und Preisberechnung sind nötig
Wichtigste Merkmale des KLR-Typs	Kostenarten, Kostenstellen	Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger; Abgrenzungen; Umlagen	Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger; Abgrenzungen, Umlagen; Ergebnisrechnung (Deckungsbeitragsrechnung); systematische Leistungszeiterfassung und Leistungsverrechnung innerhalb der Verwaltungseinheit
Kriterien für die Verwendung	geringe betriebliche Autonomie; nur eine oder wenige umfang-	gewisser Freiraum bei der Leistungserbringung; die	hohe betriebliche Autonomie; hoher Anteil an kommerziellen Leistun-

	und bedeutungsmässig kleine Leistungen; keine verrechneten Leistungen oder Gebühren; Steuerung über einzelne Leistungen nicht sinnvoll	Leistungen sind weitgehend klar definierbar, abgrenzbar und messbar; Verwaltungseinheit wird mehrheitlich über Leistungen gesteuert (Mindestvorgabe für FLAG-Verwaltungseinheiten)	gen am Markt oder an verrechneten (Querschnitts-)Leistungen innerhalb der Bundesverwaltung; Verwaltungseinheit ist zur Hauptsache über Leistungen und Erlöse gesteuert
Anzahl Verwaltungseinheiten	32	17	20

Die Departemente legen im Einvernehmen mit der EFV fest, welche Verwaltungseinheiten welche Variante der KLR einsetzen. Mit dem Ausbau der Berichterstattung über Finanzen und Leistungen im Voranschlag mit IAFP wie in der Leistungsvereinbarung ist kein genereller Zwang zum Ausbau der betrieblichen Kosten- und Leistungsrechnung verbunden. Es existiert insbesondere keine Notwendigkeit zur flächendeckenden Erfassung und Verrechnung von Leistungszeiten. Aufgrund gesteigener betrieblicher Anforderungen ist aber nicht ausgeschlossen, dass insbesondere jene Verwaltungseinheiten, die heute eine Basis-KLR führen, mit dem NFB eine höhere KLR-Stufe wählen werden. Dieser Prozess wird von der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Rahmen der Umsetzung des NFB ausgelöst und begleitet.

1.2.8 Verknüpfung mit den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen

Das NFB will die politische Planung und Steuerung des Bundesrates und des Parlaments durch besser aufeinander abgestimmte Führungsinstrumente und durch eine generell erhöhte Leistungstransparenz aufwerten. An den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen selbst werden indessen keine grundlegenden Änderungen vorgenommen: Anknüpfungspunkt bleibt die Legislaturplanung und die damit verbundene Legislaturfinanzplanung. Der neu gestaltete Voranschlag mit IAFP wird wie bisher jährlich im Rahmen des bestehenden Budgetierungsprozesses erarbeitet. Die zwischen Departementen und Verwaltungseinheiten abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen fügen sich nahtlos in die seit Jahren praktizierten Zielvereinbarungsprozesse ein, geben diesen sowie dem darauf aufbauenden Controlling aber eine minimale Form vor.

Näher geprüft wurden zwei Anpassungen, nämlich die Integration der Jahresziele des Bundesrates und des Geschäftsberichts in die Finanzberichterstattung sowie Lockerungen in der Ressourcensteuerung. In beiden Fragen fiel der Entscheid aber zugunsten des Status quo aus.

Jahresziele und Geschäftsbericht des Bundesrates

Die Jahresziele des Bundesrates (Band I und II) enthalten die Schwerpunkte und die Ziele, Vorhaben und Projekte des nächsten Kalenderjahres. Sie sind auf die Legislaturplanung abgestimmt und werden den eidgenössischen Räten jeweils in der letzten ordentlichen Session des Jahres zur Kenntnis gebracht. Im Geschäftsbericht orien-

tiert der Bundesrat über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Im Zentrum steht die Berichterstattung über die Erreichung der massgeblichen Jahresziele sowie über die Umsetzung der Legislaturplanung. Im Weiteren informiert der Bundesrat über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Legislaturindikatoren. Der Geschäftsbericht wird von den Geschäftsprüfungskommissionen vorbereitet und von der Bundesversammlung genehmigt.

Bei der Erarbeitung des Detailkonzepts zum NFB wurde geprüft, die Jahresziele des Bundesrates in den Voranschlag mit IAFP beziehungsweise den Geschäftsbericht des Bundesrates in die Staatsrechnung zu integrieren. Damit hätte einerseits eine Vereinfachung des Berichtswesens erreicht werden können. Andererseits schien es, dass diese Integration auch einen Beitrag zur besseren Verknüpfung von Aufgaben- und Ressourcensicht leisten würde. Aus verschiedenen Gründen wurde diese Idee jedoch wieder fallengelassen:

- *Unterschiedliche Zeithorizonte:* Die Vorlagenplanung des Bundesrates spiegelt sich in den allermeisten Fällen noch nicht in den Finanzzahlen des Budgetjahres und der Finanzplanjahre wider. Erst grosse Umsetzungsprojekte oder neue Vollzugsaufgaben benötigen zusätzliche finanzielle Mittel – ihre Vorbereitung führt in der Regel noch zu keinen Zusatzbelastungen des Bundeshaushalts.
- *Unterschiedliche Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung im Parlament:* Finanzberichterstattung und Geschäftsberichterstattung sprechen im Parlament unterschiedliche Kommissionen an: Voranschlag und Staatsrechnung werden in den Finanzkommissionen vorbereitet, der Geschäftsbericht wird in den Geschäftsprüfungskommissionen diskutiert. Der Bundesrat will mit einer Berichtsfusion nicht in die Zuständigkeiten dieser Kommissionen eingreifen.
- *Unterschiedliche Terminpläne:* Damit der Entwurf des Voranschlags wie bisher bis Ende August dem Parlament unterbreitet werden kann, müsste sich der Prozess der Jahreszielsetzungen dem Budgetierungsprozess anschliessen. Damit müssten die Jahresziele des Bundesrates rund ein halbes Jahr früher erarbeitet werden als heute. Dies ginge zulasten ihrer Aktualität.

Ressourcensteuerung des Bundesrates

Die Rahmenbedingungen für die finanzielle Führung im Haushalt verändern sich mit dem NFB nicht grundlegend:

- Die Verfassung, das Finanzhaushaltsgesetz und das Finanzleitbild des Bundesrates enthalten die übergeordneten Ziele der Finanzpolitik.
- Hauptinstrument für die Steuerung der Finanzen ist die Schuldenbremse (Begrenzung der Ausgaben auf die Höhe der konjunkturbereinigten Einnahmen). Die departementalen Ausgabenplafonds werden demnach weitergeführt. Entscheidend für die Steuerung im Finanzbereich bleibt auch künftig die Finanzierungsrechnung.
- Mehrjährige ausgabenpolitische Prioritätenordnungen (Zielwachstumsraten nach Aufgabengebieten) und die Legislaturplanung mit den darauf abgestimmten mehrjährigen Finanzbeschlüssen im Transferbereich beeinflussen den Voranschlag und die Finanzplanung.

- Der Budgetierungsprozess verfolgt das Ziel einer politisch legitimierten, den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit folgenden Zuteilung der durch die Schuldenbremse beschränkten Mittel auf die verschiedenen Aufgaben resp. Verwaltungseinheiten des Bundes. Der Voranschlag stützt sich stark auf den Finanzplan des Vorjahres (rollende Planung, kein *Zero-Base-Budgeting*). Dies wird mit dem NFB noch verstärkt, wird doch die Finanzplanung durch den IAFP aufgewertet.

Der gewichtigste Unterschied zur heute praktizierten Haushaltsführung besteht darin, dass die Kreditspezifikation beziehungsweise die Input-Steuerung im Eigenbereich für die ganze Bundesverwaltung gelockert und im Gegenzug die Output-Steuerung gestärkt wird. Man könnte daher zur Auffassung gelangen, dass die bestehende Ressourcensteuerung ebenfalls gelockert werden muss. Für den Bundesrat kommt dies aber nicht in Frage.

Damit sich der Funktionsaufwand der Verwaltung weiterhin geordnet und im Rahmen politischer Vorgaben entwickelt, darf dieser nicht allein bottom-up aufgrund von Zielen in einzelnen Leistungsgruppen festgelegt werden. Besondere Beachtung erfahren der Personal- und der Informatikaufwand. Diese beiden Ressourcen sind relativ stark gebunden und mit hohen Folgekosten verbunden (Personal: Kündigungsfristen, Arbeitsplätze, Ausbildung, etc.; Informatik: Betriebs-, Unterhalts- und Erneuerungsaufwand). Der Bundesrat muss daher auch im NFB über die bewährten und angemessenen Instrumente für die globale Top-down-Planung und -Steuerung des Funktionsaufwands verfügen können. Damit gibt er nach Bedarf übergeordnete Ziele für spezifische Teile desselben vor.

Der mit einer finanzpolitischen Standortbestimmung des Bundesrates beginnende Budgetierungsprozess wird damit weiterhin eine personalpolitische Standortbestimmung sowie eine Standortbestimmung Informatik umfassen:

- Im Rahmen der *personalpolitischen Standortbestimmung* legt der Bundesrat ein Zielband für das globale Wachstum des Personalaufwands fest. Dabei berücksichtigt er die bereits geplante Entwicklung der Personalaufwände, die eingetroffenen Begehren um zusätzliche Ressourcen, die nötigen Lohnmassnahmen sowie weitere personalpolitische Projekte und Anliegen. Gleichzeitig lassen sich auch Effizienzvorgaben, beispielsweise eine Erhöhung der Budgetgenauigkeit (Reduktion der Kreditreste) durchsetzen.
- In der *Standortbestimmung Informatik* wird der Bundesrat über die geplante Entwicklung der Informatikaufwände, die bereits bekannten Begehren um zusätzliche Ressourcen und weitere relevante Entwicklungen (z. B. über die Einführung neuer Dienste) informiert. Er kann auf dieser Grundlage ein Zielband für das globale Ausgabenwachstum im Informatikbereich festlegen, gegebenenfalls über die Dotierung der zentralen Informatikkredite für den Voranschlag befinden oder weitere Vorgaben für die Budgetierung der Informatikmittel beschliessen.

Für die Budgeteingaben der Verwaltungseinheiten wird es keine besonderen, nach Aufwandarten spezifizierten Ausgabenplafonds geben. Innerhalb des Globalbudgets (und der Ausgabenplafonds der Departemente) sollen Umpriorisierungen beispielsweise zwischen dem Personal- und dem Beratungsaufwand zulässig sein, um zum Beispiel dringende neue Aufgaben und Projekte so weit wie möglich ohne zusätzliche Mittel erfüllen zu können. Der IAFP soll aber auch zukünftig als Richtgrösse

und als Ausgangswert für die Budgetierung dienen. Verschiebungen innerhalb des Globalbudgets sind daher zu dokumentieren und zu begründen. Die Gesamtbeurteilung Ressourcen ist das Instrument, mit welchem der Bundesrat im Juni diese Verschiebungen beurteilt und an seinen Vorgaben aus der Standortbestimmung misst (Wachstumszielbänder Personal und Informatik). Unter Berücksichtigung der Haushaltssituation beschliesst er bei dieser Gelegenheit, ob er im Funktionsbereich zusätzliche Mittel in Voranschlag und Finanzplanung aufnehmen will oder ob gegebenenfalls Korrekturmassnahmen notwendig sind.

Ein grösseres Gewicht erhält im NFB das unterjährige Monitoring und Controlling über den Eigenbereich. Denn mit den Globalbudgets allein kann die Entwicklung der kritischen Ressourcen nicht kontrolliert werden, haben die Verwaltungseinheiten doch die Möglichkeit, innerhalb ihres Budgets im Interesse einer verstärkten Ziel- und Ergebnisorientierung Mittel zu verschieben. Die im IAFP ausgewiesenen Anteile der relevanten Kontengruppen (Personal, Informatik, Beratungsaufwand, usw.) bilden aber Materialien zum Budgetbeschluss des Parlaments und haben demnach eine politische Verbindlichkeit. Der Bundesrat wird daher darauf achten, dass grössere, sachlich nicht gerechtfertigte Abweichungen von den Budgetwerten vermieden werden. Zudem wird er über die Verwendung der Globalbudgets und die Entwicklung des Funktionsaufwands in der Staatsrechnung Rechenschaft ablegen. Ferner ist vorgesehen, den Finanzkommissionen weiterhin Zusatzdokumentationen zum Personal- und zum Informatik-Bereich sowie Kennzahlen zum Eigenaufwand des Bundes zu unterbreiten.

1.2.9 Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung

Eine klare Regelung des Zusammenwirkens von Parlament und Bundesrat bei der Steuerung der Leistungen und Ressourcen sowie bei der Planung von Aufgaben und Finanzen ist eine der zentralen Voraussetzungen für den Erfolg des NFB. Aus Sicht des Bundesrates besteht die Herausforderung darin, den Planungsdialog mit dem Parlament zu vertiefen, gleichzeitig aber die heutige Aufgabenteilung zwischen Exekutive und Legislative in Planungs- und Steuerungsfragen beizubehalten: Die finanzielle Steuerung (Budgetkompetenz) soll weiterhin bei der Legislative liegen und für die Planung von Aufgaben und Finanzen primär die Exekutive zuständig sein. Gleichzeitig besteht aber je eine wachsende wechselseitige Mitverantwortung, zu deren Ausübung es geeigneter Instrumente bedarf.

Die Vorschläge zur Ergänzung und Veränderung der parlamentarischen Instrumente gehen von folgenden Überlegungen aus:

- *Globalbudgets im Eigenbereich:* Die detaillierte Input-Steuerung des Funktionsaufwands der Verwaltung wird abgelöst durch eine globalisierte Mittelzuteilung an die Verwaltungseinheiten; gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 des ParlG¹³ wird es dem Parlament aber weiterhin möglich sein, im Bedarfsfall detaillierte Vorgaben zur Kreditverwendung auch im Funktionsbereich der Verwaltung zu erlassen.

¹³ SR 171.10

- *Situative Planungsbeschlüsse*: Parallel dazu werden die Möglichkeiten der Output-Steuerung erweitert, indem die Bundesversammlung Planungsgrößen zu Aufwand und Ertrag sowie Zielen einzelner Leistungsgruppen ihrer Wahl beschliessen kann.
- *Kontinuierlicher Planungsdialog*: Durch die verbesserte Transparenz über die mittelfristige Entwicklung von Finanzen und Leistungen kann der Planungsdialog zwischen Parlament und Bundesrat vertieft werden. Als wichtiges Instrument steht dem Parlament dazu die Motion zum Finanzplan zur Verfügung.

Die neuen beziehungsweise veränderten Instrumente basieren auf dem Prinzip einer selektiven Einflussnahme: Die Bundesversammlung legt fest, zu welchen Gegenständen sie Beschlüsse fassen oder dem Bundesrat Aufträge erteilen will. Flächendeckende Pflichtübungen, die mit grossem Aufwand verbunden sind und vom Parlament auch dort Entscheide verlangen, wo es eine Kompetenzdelegation an Bundesrat und Verwaltung vorzieht, werden vermieden.

Steuerung des Voranschlags

Im Vordergrund der Steuerung des Voranschlags stehen die einzelnen Kredite. Das Parlament beschliesst im NFB wie heute jährlich deren Höhe (obligatorische Beschlussgrößen). Mit Anträgen und Beschlüssen in der Budgetdebatte können die Kreditbeträge verändert werden. Der Funktionsertrag und die Investitionseinnahmen sowie der Funktionsaufwand und die Investitionsausgaben werden den Verwaltungseinheiten im Regelfall als Globalbudget oder bei grösseren, zeitlich befristeten Vorhaben gegebenenfalls als Einzelkredit zugewiesen.

Auf den Funktionsaufwand entfallen im Bundeshaushalt rund 20 Prozent des Gesamtaufwands. Bei den Kantonen liegt dieser Anteil im Durchschnitt bei über 50 Prozent, bei den Gemeinden sogar bei über 65 Prozent. Die Globalisierung des Eigenaufwands hat auf kantonaler und kommunaler Ebene somit eine wesentlich grössere politische Tragweite als beim Bund. Dennoch wird es möglich bleiben, dass die Bundesversammlung auf der Basis von Artikel 25 Absatz 3 des ParlG¹⁴ innerhalb einzelner Globalbudgets eine präzisere Spezifikation vornehmen und beispielsweise den Anteil des Personalaufwands an den Gesamtausgaben im Eigenbereich einer Verwaltungseinheit beschliessen kann. Die genannte gesetzliche Bestimmung sieht vor, dass in Kreditbeschlüssen die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, der zeitliche Ablauf der Projektentwicklung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher umschrieben werden können. Sie wurde zwar primär für mehrjährige Finanzbeschlüsse (Verpflichtungskredite, Zahlungsrahmen) geschaffen, es ist aber ohne Weiteres möglich, diese Regelung auch auf einzelne Kredite des Voranschlags anzuwenden. Ein Beispiel dazu findet sich in Anhang 4. Im Weiteren hat das Parlament unverändert die Kompetenz, ausgewählte Voranschlagskredite mit einer Kreditsperre zu belegen (Art. 37a Bst. c FHG). Schliesslich bleiben auch Querschnittskürzungen bei einzelnen Aufwandarten eine politische Option (z. B. beim Beratungsaufwand). In einer ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung stellen sie allerdings einen Fremdkörper dar, sind sie doch in der Regel nur linear über alle Verwaltungseinheiten umsetzbar, da wegen der knappen Fristen eine Schwerpunktsetzung durch den Bundesrat nicht möglich ist.

¹⁴ SR 171.10

Gegenstück zur globalisierten Mittelzuteilung im Funktionsbereich ist der stärkere Einbezug des Parlaments in die Planung der Leistungsgruppen. Zu diesem Zweck schlägt der Bundesrat einen selektiven Steuerungsmechanismus vor: Im Sinne von fakultativen Planungsgrössen soll die Bundesversammlung bei Bedarf die Aufwände, Erträge und Ziele einzelner Leistungsgruppen beschliessen können. Dieser Vorschlag knüpft an die heutige FLAG-Regelung an, wonach das Parlament die Kompetenz hat, Planungsgrössen für die Kosten und Erlöse einzelner Produktgruppen zu beschliessen, dehnt diese aber auf die Leistungsseite aus. Gemessen an den Regelungen in den Kantonen entspricht dies einem Mittelweg: In einzelnen Kantonen (z. B. Bern, Graubünden, teilweise Zürich) werden heute die Leistungsinformationen bloss zur Kenntnis genommen und können nicht direkt verändert werden. Der Anspruch einer verstärkten Leistungs- oder Output-Steuerung wird damit nur beschränkt eingelöst. In anderen Kantonen (z. B. Aargau und Solothurn) werden die Leistungs- und Wirkungsziele vom Parlament jährlich und integral als Teil des «politischen Leistungsauftrags» beschlossen, unabhängig davon, ob eine eingehende Prüfung möglich war, und auch unabhängig vom unterschiedlichen politischen Gehalt dieser Ziele. In Evaluationen werden diese Lösungen von Mitgliedern kantonalen Parlamente eher kritisch beurteilt, teils besteht auch der Eindruck, dass damit unrealistische Steuerungsilusionen geweckt würden.

Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung entscheidet das Parlament selber, wie es die Leistungen der Verwaltung beeinflussen will. Es kann dies weiterhin indirekt durch Festlegung der Globalbudgets tun, es erhält aber auch die Möglichkeit, nach Bedarf zusätzlich für einzelne Leistungsgruppen genauere Vorgaben zu beschliessen. Konkret kann es Ziele, Messgrössen und Soll-Werte verändern, neue Ziele einfügen sowie Aufwände und Erträge senken, bestätigen oder erhöhen. Die Änderungen von Planungsgrössen werden im Bundesbeschluss über den Voranschlag beziehungsweise in dessen Anhang ausgewiesen. Ein Beispiel dazu findet sich in Anhang 4. Diese Differenzierung bedeutet im Übrigen nicht, dass die «nur» zur Kenntnis genommenen Ziele und Soll-Werte für die Verwaltung unverbindlich wären. Die in der Finanzberichterstattung ausgewiesenen Leistungsziele haben den Charakter von Gesetzesmaterialien und bilden zugleich die Grundlage für die Rechenschaftsablage in der Staatsrechnung.

Beteiligung der Bundesversammlung an der Planung

Bei den Finanzplanungen (Legislaturfinanzplanung und IAFP) stellt sich als Erstes die Frage, ob diese als einfache Bundesbeschlüsse (Grundsatz- und Planungsbeschlüsse gemäss Art. 28 ParlG¹⁵) ausgestaltet oder ob sie von der Bundesversammlung gemäss Artikel 143 und Artikel 146 Absatz 4 des ParlG weiterhin nur zur Kenntnis genommen werden sollen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in erster Linie auf thematische Schwerpunkte beziehen und ihre Gültigkeit für eine längere Zeit behalten sollten. Die Finanzplanung deckt demgegenüber das gesamte Spektrum der Tätigkeiten des Bundes ab und ist zugleich starken äusseren Einflüssen unterworfen, die im Sinne einer rollenden Planung regelmässige Anpassungen erfordern. All dies spricht aus Sicht des Bundesrates dafür, bei der heutigen Kenntnisnahme der Finanzplanungen zu bleiben.

Dies gilt umso mehr, als die Bundesversammlung mit den mehrjährigen Finanzbeschlüssen bzw. den gesetzlich fixierten Ausgabenplafonds (namentlich in den

¹⁵ SR 171.10

Bereichen Bildung und Forschung, Internationale Zusammenarbeit, Kultur, Landesverteidigung, Landwirtschaft, Verkehrsinfrastrukturen, etc.) bereits über Instrumente verfügt, die es ihr erlauben, in ausgewählten Sektoren, die heute mehr als die Hälfte des Finanzvolumens mit mittlerer oder schwacher Ausgabenbindung abdecken, mehrjährige Finanzplanungen zu beschliessen, die eine hohe rechtliche und politische Verbindlichkeit haben. Hinzu kommt, dass in der Bundesversammlung selber die Frage diskutiert wird, bei der Legislaturplanung wieder zur früheren Kenntnisnahme zurückzukehren. Dazu wurden 2012 drei parlamentarische Initiativen¹⁶ eingereicht, die von den vorberatenden Kommissionen beider Räte gutgeheissen wurden. Die Einführung einer Beschlussfassung zum Legislaturfinanzplan oder gar zum integrierten Aufgaben- und Finanzplan, der jährlich aufgelegt wird und den gleichen Detaillierungsgrad aufweist wie der Voranschlag, stünde dazu in offensichtlichem Widerspruch.

Die Einflussnahme des Parlaments auf die Finanzplanung wird sich somit nach Auffassung des Bundesrates voraussichtlich auch in Zukunft im Wesentlichen auf Vorstösse abstützen. Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat gemäss Artikel 28 Absatz 1^{bis} Bst. b des ParlG (mittels Motion oder Postulat) Aufträge erteilen, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern. Insbesondere aber steht ihr die Motion zum Finanzplan gemäss Artikel 143 Absätze 3 und 3^{bis} des ParlG zur Verfügung. Diese Motion wurde inhaltlich und verfahrenstechnisch an die speziellen Umstände der Finanzplanung angepasst: Wird eine Motion so rechtzeitig eingereicht, dass sie von der Kommission und vom Bundesrat noch geprüft werden kann, so ist sie mit dem Bericht zum Finanzplan im Rat zu behandeln. Wird die Motion überwiesen, muss der Bundesrat mit dem nächsten Finanzplan berichten, wie er die Motion umgesetzt hat. Weicht er von der Motion ab, muss er einen Abschreibungsantrag stellen. Aufträge und Motionen zum Finanzplan sind in den vergangenen Jahren indes kaum eingereicht worden. Offensichtlich erweisen sie sich trotz der verfahrensmässigen Erleichterungen nur beschränkt als geeignetes Instrument, um zwischen Exekutive und Legislative einen Planungsdialog in Gang zu setzen.

Vor diesem Hintergrund stellte der Bundesrat im Rahmen des Konsultationsberichts zu dieser Vorlage zur Diskussion, nach dem Vorbild verschiedener Kantone auch beim Bund das Instrument der Planungserklärung einzuführen. Dieses Instrument ermöglicht sowohl eine allgemeine Würdigung und Bemerkungen zum IAFP als auch spezielle Stellungnahmen zu Detailfragen (z. B. zum Ausgabenwachstum einer Leistungsgruppe oder eines Aufgabengebiets). Es können Vorbehalte angebracht oder einzelne Aussagen abgelehnt (oder explizit unterstützt) werden, ohne aber dem Bundesrat einen konkreten Auftrag zu erteilen. Eine Planungserklärung führt nicht zur Aufhebung oder Änderung des IAFP, sondern dient als zusätzliche Informationsquelle. Sie wird von der Bundesversammlung ohne Stellungnahme des Bundesrats behandelt und erfordert nur die Zustimmung eines Rates. Planungserklärungen bilden somit die Stimmungslage des Parlaments beziehungsweise eines Rates zur vorgeschlagenen Planung ab und ermöglichen politische Fingerzeige oder Hinweise.

¹⁶ Pa. Iv. 12.427 «Legislaturplanungsbericht», Fraktion SVP, Nationalrat, 2. Mai 2012; Pa Iv. 12.432 «Regierungs- statt Legislaturprogramm», Fraktion CVP-EVP, Nationalrat, 3. Mai 2012; Pa. Iv. 12.433 «Legislaturplanung», Legislaturplanungskommissionen, Ständerat, 10. Mai 2012

Aufgrund der eindeutigen Konsultationsergebnisse verzichtet der Bundesrat darauf, das Instrument der Planungserklärung im Rahmen des NFB weiter zur Diskussion zu stellen: Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats bemängelte insbesondere die unklare Rechtswirkung der vorgesehenen Planungserklärung, die fehlende Stellungnahme des Bundesrats vor dem Parlamentsbeschluss sowie die mögliche Überforderung des Ratsbetriebs, wenn einzelne Ratsmitglieder selbst Planungserklärungen beantragen könnten.

Aktivierung des parlamentarischen Steuerungsinstrumentariums

Der hier vorgeschlagene Ansatz einer selektiven Einflussnahme der Bundesversammlung auf die Leistungs- und die Finanzplanung hat aus Sicht des Bundesrates namentlich den Vorteil, dass das Parlament seine beschränkten (zeitlichen) Ressourcen auf die Bereiche und Fragen fokussieren kann, wo aus seiner Sicht der grösste politische Handlungsbedarf besteht. Einzuräumen ist allerdings, dass die Bundesversammlung von der im FLAG-Bereich bestehenden Möglichkeit der situativen Festlegung von Planungsgrössen bisher nie Gebrauch gemacht hat. Es ist offensichtlich, dass dieser Ansatz erhöhte Anforderungen an die Planung und Durchführung der Kommissionsberatungen stellt. Wird der Einsatz des erweiterten parlamentarischen Steuerungsinstrumentariums nicht systematisch vorbereitet, besteht die Gefahr, dass dieses weitgehend toter Buchstabe bleibt.

Die Erfahrungen mit der ebenfalls selten angewandten Motion zum Finanzplan (Art. 143 Abs. 3 ParlG) zeigen, dass die Beratungen zum Voranschlag und zur Finanzplanung zeitlich derart stark komprimiert sind, dass der sinnvolle Einsatz dieser Instrumente wohl eine etwas längere Vorlaufzeit erfordert. Der Bundesrat könnte sich daher vorstellen, dass schon anlässlich der Beratung der Rechnung von den Subkommissionen standardmässig geprüft wird, bei welchen Globalbudgets Vorgaben zur Kreditverwendung in Frage kommen könnten und bei welchen Leistungsgruppen erwogen werden sollte, Ziele und Zielgrössen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern zu beschliessen.

Auf diese Weise könnte die Steuerung des Haushalts zum Vorteil der finanzpolitischen Kontinuität stärker integriert und der Gebrauch der einzelnen Instrumente besser aufeinander abgestimmt werden. Dies ist aus Sicht des Bundesrates ohne gesetzgeberische Massnahmen möglich. Hingegen wäre es wohl notwendig, dass die Finanzkommissionen respektive deren Sekretariat die Empfehlungen zur Prüfung von Voranschlag und Rechnung sowie die Drehbücher für die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen und Subkommissionen zur Behandlung der Finanzberichterstattung im Hinblick auf das neue Modell überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob und wie die Legislativkommissionen in die Vorberatung des Voranschlags mit IAFP einbezogen werden sollen. Diese Frage wird die Bundesversammlung selbst zu entscheiden haben. Im Anhang 5 findet sich eine Zusammenstellung, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Kommissionen bei der Budgetberatung in den Kantonen organisiert ist.

1.3

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die genannten Neuerungen bilden aus Sicht des Bundesrates einen einfachen und pragmatischen Vorschlag für die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung; die bestehende Lücke beim *Performance Budgeting* kann damit geschlossen werden. Wenige, aber in der Schweizer Praxis bewährte Instrumente werden so zusammengefügt, dass die Ansprüche und Erwartungen von Parlament, Regierung und Verwaltung an ein Führungsmodell gleichermaßen befriedigt werden können.

Für das Parlament ergeben sich mit dem NFB aus Sicht des Bundesrates die folgenden Vorteile:

- *Prospektive Leistungsplanung*: Das Parlament erhält zusätzliche Kompetenzen im Leistungsbereich, indem es bei Bedarf Planungsgrössen zu den Aufwänden und Erträgen sowie den Zielen der Leistungsgruppen beschliessen kann. Diese Eingriffe können zum einen kurzfristig für das nächste Budgetjahr erfolgen. Zum anderen wird auch die Einflussnahme auf die mittelfristige Entwicklung gewahrt: Dank verbesserter Informationsgrundlagen und Leistungsinformationen im Voranschlag mit IAFP kann das Parlament mittels Vorstössen gezielter auf die Finanzplanung einwirken.
- *Erleichterte Oberaufsicht über die Verwaltung*: Die Leistungsgruppen schaffen flächendeckend Transparenz über die mittelfristige Aufgaben- und Finanzentwicklung in allen Verwaltungseinheiten sowie die Aufwände, Erträge, Ziele, Messgrössen, Soll- und Ist-Werte jeder einzelnen Leistungsgruppe. Das dürfte auch die Aufsichtstätigkeit des Parlaments erleichtern.
- *Garantierte Budgethoheit*: Mit der Einführung von Globalbudgets im Eigenbereich wird die finanzielle Führung der Verwaltungseinheiten durch das Parlament wohl vereinfacht, aber nicht eingeschränkt: Im Regelfall reicht die globale Steuerung über den Ressourcenbedarf insgesamt; im Bedarfsfall bleibt die differenzierte Steuerung des Funktionsaufwands der Verwaltung gewährleistet. Dies ermöglicht dem Parlament auch in Zukunft stets eine präzise und sichere Haushaltsteuerung.

Für den Bundesrat und die Departementsleitungen ist vom NFB folgender Mehrwert zu erwarten:

- *Verstärkte Planung und Steuerung*: Bundesrat und Departemente erhalten mit dem NFB eine besser in den Führungsprozess integrierte Planung und Steuerung von Aufgaben, Finanzen, Vorhaben und Projekten. Die politische Prioritätensetzung im Legislatur(finanz)plan, die prospektive, mittel- bis langfristige Leistungsplanung sowie die situative, jährliche Ressourcensteuerung werden enger miteinander verknüpft.
- *Einfachere Umsetzung der Ziel- und Ergebnisorientierung*: Die konsequente Verbindung von Leistungen und Ressourcen auf allen Ebenen sowie der Ausbau der Leistungsplanung und der flächendeckende Einsatz von Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Verwaltungseinheiten fördern die Ziel- und Ergebnisorientierung in der gesamten Bundesverwaltung.
- *Flexibilisierter Ressourceneinsatz im Eigenbereich*: Die Globalbudgets im Eigenbereich und die Flexibilitäten beim Haushaltvollzug erlauben bei

Bedarf eine unterjährige Neusetzung der Schwerpunkte, insbesondere bei rasch notwendigen Anpassungen des (Dienst-)Leistungsangebots oder veränderten Prioritäten bei Vorhaben und Projekten.

Ein hoher Nutzen fällt schliesslich auch für die Verwaltung selbst an:

- *Grösserer Handlungsspielraum:* Die Geschäftsleitungen erhalten mit den Globalbudgets im Eigenbereich einerseits einen erhöhten betrieblichen Handlungsspielraum, andererseits auch mehr Verantwortung für die wirtschaftliche und zweckmässige Mittelverwendung. Mit den beiden neuen Instrumenten Voranschlag mit IAFP und Leistungsvereinbarung werden die politischen Vorgaben und die eher betrieblich ausgerichteten Jahresziele stärker miteinander verknüpft. Das erleichtert es, auch wirtschaftliche Verbesserungen einzufordern.
- *Verstärkte Wirkungsperspektive:* Mit den Vorgaben zu Leistungen kann die Verwaltungstätigkeit gezielter auf die von der Politik gewünschten Problemlösungen ausgerichtet werden. Die so erzielten Ergebnisse können auch die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöhen. Beides soll mit gezielten Informations- und Schulungsmassnahmen gefördert werden.
- *Transparentere Leistungserbringung:* Die neue Darstellung des Voranschlags mit IAFP erleichtert die Information der Öffentlichkeit und die Kommunikation mit den jeweiligen Anspruchsgruppen. Gute und kontinuierlich verbesserte Leistungen werden sichtbar gemacht. Gleichzeitig erhöht dies auch den Druck auf eine zielgruppengerechte Leistungserbringung.

Obschon mit dem NFB bescheidenere Ziele angestrebt werden, als sie die frühen Vertreter des *New Public Management* postuliert und in Aussicht gestellt haben, ist nicht zu erwarten, dass sich die oben genannten Vorteile sofort und umfassend einstellen werden. Dazu braucht es auch eine Veränderung der Verwaltungskultur, die mit gezielten zentralen und dezentralen Informations- und Schulungsmassnahmen unterstützt werden muss. Insgesamt ist der Bundesrat aber überzeugt, dass mit dem NFB ein Mehrwert für Parlament, Bundesrat und Verwaltung geschaffen werden kann. Gleichzeitig ist es ihm wichtig, mit diesem Projekt nicht unrealistische Erwartungen zu wecken. Das NFB darf nicht an (theoretischen) Idealvorstellungen zum Funktionieren öffentlicher Verwaltungen gemessen werden, sondern an den real bestehenden, unten in Ziffer 1.5 beschriebenen, Alternativen.

Das NFB ist zweifellos auch mit Risiken verbunden. Aus Sicht des Bundesrates lassen sich diese aber durch die vorgesehenen Massnahmen unter Kontrolle halten:

- *Parlamentarischer Steuerungsverlust:* Von parlamentarischer Seite, sei es in den Kantonen oder beim Bund, wird oft die Befürchtung geäussert, dass das Parlament bei der Steuerung des Haushalts einen Einflussverlust erleide. Tatsächlich delegiert das Parlament mit dem Beschluss von Globalbudgets die Kompetenz zur Detailspezifikation an Bundesrat und Verwaltung. Diese Kompetenzdelegation beschränkt sich aber auf den Funktionsbereich der Verwaltung, beim Transferaufwand (Subventionen) ändern sich die Zuständigkeiten nicht. Überdies werden die Mittel schon heute auch im Nicht-FLAG-Bereich teilweise in globalisierter Form gesprochen, indem das Parlament in den Budgetbeschlüssen relativ weit gehende Kreditverschiebungen ermöglicht (innerhalb der Personalkredite, zwischen Beratungs- und Perso-

nalkrediten, zwischen Informatikaufwand und Informatikinvestitionen, zwischen den verschiedenen Rüstungskrediten). Mit dem NFB wird dieser Weg fortgesetzt, wobei die wichtigsten Aufwandarten weiterhin transparent ausgewiesen werden. Zudem besteht auch im Funktionsbereich die Möglichkeit, Einzelkredite zu sprechen (Art. 30a Abs. 5 E-FHG). Schliesslich kann die Bundesversammlung gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 ParlG im Bedarfsfall innerhalb der Globalbudgets eine präzisere Spezifikation beschliessen (vgl. dazu Ziff. 1.2.9). Die sichere Steuerung des Haushalts bleibt also jederzeit gewährleistet.

- *Unkontrolliertes Ausgabenwachstum*: Ein weiteres Risiko besteht darin, dass der finanzielle Handlungsspielraum der Verwaltung ungezielt erweitert wird: In den schwer planbaren Einzelkrediten des Funktionsbereichs der Verwaltung sind heute stets gewisse Reserven vorhanden. Mit der Zusammenlegung der Einzelkredite zu Globalbudgets wird es leichter, diese Reserven auszuschöpfen und zum Beispiel zur Schaffung neuer Personalstellen zu verwenden. Der Bundesrat wird zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden, wie mit diesen Flexibilitätsgewinnen umgegangen werden soll (Abschöpfung, Alimentierung neuer Aufgaben etc.). Dank der Schuldenbremse und den seit Längerem erprobten Instrumenten der Ressourcensteuerung lässt sich die weitere Entwicklung des Funktionsbereichs aber im Griff behalten (vgl. dazu Ziff. 1.2.8). Auch das Parlament verfügt weiterhin über wirksame Interventionsmöglichkeiten (siehe oben).
- *Überbordendes Berichtswesen/(Re-)Bürokratisierung*: Aufgrund der hohen Erwartungen verschiedener Anspruchsgruppen (Parlament, Bundesrat, Querschnittsämter, Finanzkontrolle etc.) besteht bei den neuen Steuerungsmodellen die latente Gefahr der Überinstrumentierung und Übersteuerung. Das verursacht unnötigen Aufwand und kann zu einer (Re-)Bürokratisierung führen. Um diese möglichst zu verhindern, werden im NFB FLAG-Instrumente wie der Leistungsauftrag oder der Wirkungs- und Leistungsbericht abgeschafft. Das Berichtswesen wird bewusst knapp gehalten und nur minimal standardisiert, sodass die Führungstiefe optimal auf die unterschiedlichen Aufgaben der Verwaltung und die daraus resultierenden unterschiedlichen Führungsrhythmen abgestimmt werden kann. Auch bei den im integrierten Aufgaben- und Finanzplan ausgewiesenen Zielen der Verwaltungseinheiten wird den verschiedenartigen Aufgabenstellungen Rechnung getragen, indem quantifizierte Messgrössen nur dort ausgewiesen werden sollen, wo sie eine hinreichende Steuerungs- und Politikrelevanz aufweisen.
- *Verwischung der Gewaltenteilung*: Mit dem NFB wird die detaillierte Ressourcensteuerung durch die Bundesversammlung abgeschafft. Dafür erhält sie auf der Leistungsseite zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten. Werden diese zu extensiv wahrgenommen und gehen allfällige Planungsbeschlüsse des Parlaments zu Leistungsgruppen und Zielen zu sehr in die Tiefe, besteht die Gefahr, dass die Verantwortlichkeiten zwischen Bundesrat und Parlament verwischt werden. Diese Gefahr liesse sich nur ausschliessen, wenn dem Parlament die direkte Einflussnahme auf die Leistungen verwehrt bliebe. Dies liefe den Zielen des NFB aber diametral zuwider. Es bleibt somit in der Verantwortung der Bundesversammlung selbst, die neuen Instrumente mit Augenmass einzusetzen. Dies wird nach Auffassung des

Bundesrates auch dadurch gefördert, dass die parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente auf dem Prinzip der selektiven Einflussnahme beruhen.

- *Wachsende Entfremdung zwischen Politik und Verwaltung*: Der Versuch, die Allokation finanzieller Ressourcen mit quantifizierten Leistungs- und Wirkungszielen auf eine rationellere («objektivere») Grundlage zu stellen, wird von Politikerinnen und Politikern teilweise als Versuch einer «Disziplinierung» oder «Ökonomisierung» der Politik empfunden. Das kann entsprechende Gegenreaktionen auslösen. Der Bundesrat erachtet es daher als wichtig, dass sich Politik und Verwaltung bewusst bleiben, dass sie je unterschiedlichen Rationalitäten gehorchen. Gelingt dies, kann das NFB dazu beitragen, das gegenseitige Zusammenwirken bei der Planung und Steuerung der Leistungen und Ressourcen zu verbessern.

Der Bundesrat erachtet es als notwendig, zu gegebener Zeit zu überprüfen, ob sich der erwartete Nutzen des NFB eingestellt hat und sich die genannten Risiken als unbegründet erwiesen haben. Wie im Rahmen der parlamentarischen Konsultation von verschiedenen Kommissionen gewünscht, soll das NFB spätestens sechs Jahre nach Einführung umfassend evaluiert werden. Der Bundesrat schlägt der Bundesversammlung daher vor, im Finanzhaushaltsgesetz einen entsprechenden Auftrag zu verankern.

1.4 Ergebnis der Konsultation der interessierten parlamentarischen Kommissionen

1.4.1 Generelle Rückmeldungen

Das Eidgenössische Finanzdepartement hatte die Gelegenheit, das NFB in den Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte sowie in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vorzustellen. Von diesen Kommissionen sind schriftliche Stellungnahmen eingegangen; sie sind gegenüber dem Vorhaben grundsätzlich positiv eingestellt.

Positiv gewürdigt wurden insbesondere folgende Stossrichtungen des NFB:

- *Neues, einheitliches Steuerungsmodell* zur Ablösung des dualen Systems mit konventioneller Ressourcensteuerung einerseits sowie Programm ‚Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)‘ andererseits;
- *Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung* in der gesamten Bundesverwaltung mit Zielsetzungen im Voranschlag und Ergebnisbeurteilungen in der Staatsrechnung;
- *Engere Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen* jeder Verwaltungseinheit durch die Darstellung von einzelnen Leistungsgruppen und gesamten Ressourcen;
- *Verstärkung der mittelfristigen Perspektive* durch die Zusammenlegung von Voranschlag und Finanzplan;
- *Einfaches und pragmatisches Vorgehen* beim Aufbau der neuen Führungs- und Steuerungsinstrumente.

Die konsultierten Kommissionen stellten aber auch kritische Fragen zum Vorhaben: Die nationalrätliche Finanzkommission wünschte sich eine präzisere Beschreibung

der Problemstellung und eine vertiefte Darlegung der Risiken bei der Umstellung auf NFB, da eine Rückkehr zum alten Steuerungssystem kaum mehr in Frage komme. Sie hegte Zweifel an der grösseren Transparenz, insbesondere wenn die Vergleichbarkeit mit früheren Jahren nicht gewährleistet sein sollte. Die ständerätliche Finanzkommission warnte vor dem mit NFB verbundenen Mehraufwand. Die staatspolitische Kommission des Nationalrats stellte die Frage, ob die vorgeschlagene Reform nicht zu sehr auf die Weiterentwicklung finanzpolitischer Instrumente fixiert bleibt und regte an, den Einbezug der Legislativkommissionen im Sinne einer Verbindung von Sach- und Finanzpolitik näher zu prüfen.

Die Kommissionen haben in ihren Stellungnahmen die wichtigsten Voraussetzungen für die Unterstützung der Vorlage genannt: Die parlamentarischen Steuerungs- und Mitwirkungsinstrumente müssen sowohl miliztauglich als auch praktisch benutzbar sein – tote Gesetzestexte, akademische Fingerübungen oder überbordende Reporting-Berichte sind nicht erwünscht. Die neue Darstellung von Voranschlag und Finanzplan müsse gleichzeitig Transparenz und Steuerbarkeit verbessern, das heisst politisch notwendige Informationen und steuerbare Ziele beinhalten. Dazu gehöre auch der transparente Ausweis und die Steuerbarkeit des Personalaufwands. Die Rechte des Parlaments, insbesondere die Budgethoheit und die Finanzoberaufsicht, dürfen durch NFB in keiner Art und Weise eingeschränkt werden. Eine Verschiebung der Machtbalance zu Gunsten von Bundesrat und Verwaltung komme nicht in Frage. Bei der mittelfristigen Planung wird auch für das Parlament ein grösserer politischer Handlungsspielraum erwartet. Alle Kommissionen haben zudem festgehalten, dass ihre Stellungnahme zum NFB im konsultativen Verfahren nicht bindend ist. Sie behalten sich vor, im Rahmen der Beratung der Botschaft die Vorlage vertieft anzuschauen und kritisch zu hinterfragen.

1.4.2 Umgesetzte Anliegen

Die konsultierten Kommissionen äusserten sich auch zu einzelnen Punkten der Vorlage und zur Umsetzung des NFB. Auf die Mehrzahl dieser Rückmeldungen wird an verschiedenen Stellen in dieser Botschaft explizit eingegangen:

- *Verzicht auf die Planungserklärung:* Der Bundesrat hält an diesem Vorschlag nicht fest (vgl. Ziff. 1.2.9).
- *Ergänzung mit einer Evaluationsklausel:* In das Finanzhaushaltsgesetz wird eine Evaluationsklausel aufgenommen (vgl. Ziff. 1.3).
- *Darlegung der Risiken:* Die Botschaft wurde mit einer Darlegung der Risiken aus Sicht des Bundesrats ergänzt (vgl. Ziff. 1.3).
- *Ausweis der Wirtschaftlichkeit:* Jede Verwaltungseinheit soll nach Möglichkeit mindestens ein Wirtschaftlichkeitsziel ausweisen; über die Verwendung der Flexibilitäts- und Wirtschaftlichkeitsgewinne wird der Bundesrat aber erst bei Einführung des NFB entscheiden (vgl. Ziff. 3.1.4).
- *Wirksame Kontrolle der Reserven:* Allgemeine und zweckgebundene Reserven werden weiterhin getrennt ausgewiesen; zweckgebundene Reserven dürfen nur für die jeweiligen Projekte verwendet werden (vgl. Ziff. 1.2.6).
- *Ausgewogenheit der Leistungsgruppen:* Die Anzahl der Leistungsgruppen pro Verwaltungseinheit wird nochmals überprüft und gegebenenfalls im

Hinblick auf die politische Relevanz und Steuerbarkeit angepasst (vgl. Ziff. 1.2.2).

- *Mehr praktische Beispiele:* Die Beispiele für den neuen Voranschlag mit IAFP werden erweitert und umfassen auch ein Generalsekretariat und ein Querschnittsamt (vgl. Anhang 3).
- *Vorgängige Konsultation des Parlaments zu Leistungsgruppen und Zielen:* Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament einen entsprechenden Vorschlag (vgl. Ziff. 1.8.2).

1.4.3 Weitere Anliegen

Folgende Anliegen und Rückmeldungen zu einzelnen Punkten der Vorlage und zur Umsetzung des NFB werden hier separat dargestellt und beantwortet.

Frühere Verabschiedung des Voranschlags durch den Bundesrat

Die Finanzkommission des Nationalrats warf die Frage auf, ob die Budgetbotschaft dem Parlament nicht früher zugestellt werden kann.

Bereits mit Einführung des Neuen Rechnungsmodells (NRM) wurde die Verabschiedung der Budgetbotschaft und des Finanzplanberichts um einen Monat auf Ende August vorverschoben. Dies bedingt, dass das Zahlenwerk vom Bundesrat jeweils Ende Juni materiell bereinigt wird. Damit das Parlament Voranschlag und Finanzplan bereits in der Herbstsession beraten könnte, müsste der gesamte Budgetierungs- und Planungsprozess noch einmal um rund zwei Monate vorverlegt werden.

Dies wäre mit einer massiven Qualitätseinbusse verbunden: Die Budgetweisungen müssten vom Bundesrat verabschiedet werden, bevor das Rechnungsergebnis des Vorjahres vorliegt. Bei der Erarbeitung des Zahlenwerks könnte nur auf die Steuererträge der ersten drei Monate sowie auf Konjunkturprognosen des Frühjahrs statt des Sommers abgestellt werden. Auch auf der Ausgabenseite wären die Unsicherheiten insbesondere in den Bereichen, in denen auf aktuelle makroökonomische Schätzwerte oder politische Entwicklungen abgestellt werden muss (Finanzausgleich, Passivzinsen, Sozialversicherungen, Asylbereich etc.), wesentlich grösser als heute. Nicht zuletzt könnten finanziell relevante Beschlüsse, die das Parlament in der Sommersession trifft, nicht mehr berücksichtigt werden. Zudem würde die gleichzeitige Erstellung der Staatsrechnung mit der Erarbeitung des Budgets zusammenfallen, was kaum bewältigbare Doppelbelastungen der beteiligten Mitarbeitenden zur Folge hätte.

All dies dürfte dazu führen, dass den eidgenössischen Räten nach den Sommerferien regelmässig Korrekturen nachgereicht werden müssten. Nicht vergessen werden darf auch, dass der finanzpolitische Handlungsspielraum des Parlaments durch eine vorverschobene Verabschiedung des Voranschlags nur unwesentlich grösser würde: Die Mehrzahl der Ausgaben ist gesetzlich gebunden. Auch Kürzungen im ungebundenen Bereich, etwa beim Personal, lassen sich in der Regel nicht innert weniger Monate umsetzen, sondern bedürfen längerfristiger Planungsentscheide.

Der Bundesrat erachtet den aktuellen Terminplan für die Erstellung und Behandlung des Voranschlags in Verwaltung, Bundesrat und Parlament insgesamt als ausgewogen und zweckmässig; er soll mit dem NFB nicht verändert werden.

Parallelbetrieb der bisherigen und der neuen Finanzberichterstattung

In der Finanzkommission des Nationalrats wurde der Wunsch geäussert, die beiden Systeme der Finanzberichterstattung während einer gewissen Zeit parallel zu führen.

Diesem Anliegen soll wie folgt Rechnung getragen werden: Um die Verschiebungen zwischen den einzelnen Aufwands- und Ertragspositionen im Eigenbereich sichtbar zu machen, sollen die wichtigsten der im Globalbudget zusammengefassten Aufwandspositionen – konkret: der Personal-, der Beratungs- und der IKT-Aufwand – detailliert ausgewiesen werden. Für den Teil des Personal- und Sachaufwands, der bei der Einführung des NFB vom Transferbereich in den Eigenbereich der Bundesverwaltung, das heisst in ein Globalbudget, verschoben wird, soll dem Parlament in der Finanzberichterstattung eine kommentierte Herleitungstabelle unterbreitet werden. Mit diesen beiden Massnahmen kann die geforderte Vergleichbarkeit zwischen den bisherigen Detailbudgets und den neuen Globalbudgets sichergestellt sowie das Vertrauen in die Rechnungsführung des Bundes gewährleistet werden, ohne die Finanzberichterstattung während mehreren Jahren doppelt erstellen zu müssen. Dies würde die organisatorischen Möglichkeiten der Verwaltung übersteigen und die finanzielle Steuerung von Bundesrat und Parlament überfordern.

Elektronisches Informations-System für das Parlament

Die beiden Finanzkommissionen haben angefragt, ob die Daten der externen Finanzberichterstattung – also Voranschlag mit IAFP und Staatsrechnung – in Form eines *Management-Information-Systems* (MIS) für das Parlament zur Verfügung gestellt werden können.

Diese Anfrage kommt zur richtigen Zeit, denn es steht der Generationenwechsel bei den zentralen SAP-Komponenten für die Supportprozesse im Finanz-, Personal-, Beschaffungs- und Immobilienbereich per 1.1.2017 an. Am 16. September 2013 startete der Bund zudem den Pilotbetrieb des Projekts *Open Government Data* (OGD).

Im Rahmen des Projekts IT-Infrastruktur 2017 soll zusammen mit den Parlamentsdiensten geklärt werden, wie die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in Zukunft einfach und rasch auf die Finanz- und Leistungsdaten im Voranschlag mit IAFP und in der Staatsrechnung zugreifen können. Auch die Integration der Leistungsvereinbarungen zwischen Departementen und Verwaltungseinheiten sowie der Zusatzdokumentationen der Departemente und Verwaltungseinheiten wird zu prüfen sein. Nicht zielführend ist aus Sicht des Bundesrates indes, dem Parlament eine mitschreitende Begleitung und Kontrolle des Haushaltvollzugs einzuräumen, wie es der Begriff *Management-Information-System* (MIS) suggeriert. Gegen ein elektronisches Informations-System für das Parlament ist hingegen nichts einzuwenden. Die Eidgenössische Finanzverwaltung wird daher zu gegebener Zeit auf die Parlamentsdienste zugehen und den Finanzkommissionen anschliessend über die Machbarkeit, die Ausgestaltung und die Kosten eines solchen Systems Bericht erstatten.

Gender-Budgeting

Die Finanzkommission des Nationalrates verlangte, in der Botschaft die Möglichkeiten des Gender-Budgetings darzustellen.

Diese Forderung ist nicht neu.¹⁷ Der Bundesrat hat in seinen Antworten auf drei gleichstellungspolitische Motionen eine umfassende Umsetzung des Gender-Budgetings jeweils abgelehnt: Beim Bundeshaushalt schränken der hohe Transferanteil der Bundesaussgaben und die allgemeine Zugänglichkeit der vom Bund erstellten öffentlichen Güter – wie zum Beispiel Beziehungen zum Ausland oder Landesverteidigung – die geschlechterspezifische Zuteilung der Budgetmittel stark ein. Der hohe Transferanteil bei den Bundesaussgaben hätte auch einen unverhältnismässigen Erhebungsaufwand für die geschlechterspezifische Ausgabenverteilung bei den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Dritten zur Folge.

Gegen das Gender-Budgeting spricht auch dessen zu einengender Fokus. Gleichberechtigt neben geschlechtsspezifischen Zielen stehen auch andere gesellschaftspolitische Anliegen (regionale und sprachpolitische Ausgewogenheit, Nachhaltigkeit etc.). All diesen Aspekten ist bei der Festlegung der Leistungsziele, Kennzahlen und Kontextinformationen Beachtung zu schenken. Auf eine Privilegierung geschlechterspezifischer Anliegen und Ziele sollte nach Auffassung des Bundesrates indessen verzichtet werden.

1.5 Geprüfte und verworfene Alternativen

Als Alternativen zu einem NFB prüfte der Bundesrat einerseits die Rückkehr zu einer reinen Input-Steuerung (Abschaffung des Führungsmodells FLAG) und andererseits die Beibehaltung einer dualen Steuerung (ziel- und ergebnisorientierte Führung nur für einen Teil der Verwaltung). Er hat diese Optionen bereits im Rahmen der zweiten FLAG-Evaluation¹⁸ kurz skizziert und die Analyse – unter anderem gestützt auf die Rückmeldungen des Parlaments zum FLAG-Evaluationsbericht – im Vorfeld seines Richtungsentscheids vom 4. Mai 2011 weiter vertieft.

1.5.1 Rückkehr zur reinen Input-Steuerung

Aus Sicht des Bundesrates klar zu verwerfen ist die Rückkehr zur traditionellen Verwaltungssteuerung, also die Abschaffung von FLAG. Diese liesse sich aufgrund der Evaluation von FLAG, die auch bei den befragten Parlamentsmitgliedern insgesamt positiv ausgefallen ist und die vor allem deutlich machte, dass die FLAG-Einheiten selbst zufrieden sind mit dem Steuerungsmodell und nicht zum alten System zurückkehren möchten, nicht rechtfertigen. Detailbudgets ohne Informationen zu den Zielen, Leistungen und Wirkungen der Verwaltungseinheiten erachtet der Bundesrat nicht als geeignet für eine ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungsführung. Auch vor dem Hintergrund der Verwaltungsreformen beim Bund, der neuesten Entwicklungen in den Schweizer Kantonen und in vergleichbaren OECD-

¹⁷ 09.3705 Motion Carobbio Guscetti vom 12.06.2009; 09.3706 Motion Kiener Nellen vom 12.06.2009; 11.3060 Motion John-Calame vom 07.03.2011.

¹⁸ BBl 2009 7915, S. 7971 ff.

Ländern (vgl. Ziff. 1.6 und 1.7) wäre die Rückkehr zur reinen Input-Steuerung ein Rückschritt, der nur schwer zu begründen wäre.

1.5.2 Beibehaltung der dualen Steuerung

Aus den gleichen Gründen lehnt der Bundesrat auch die blossе Konsolidierung des FLAG-Bestandes ab. Bei dieser Option könnte weiterhin nur eine beschränkte Zahl von Verwaltungseinheiten die erweiterten betrieblichen Handlungsspielräume nutzen. Die Heterogenität der Verwaltungsführung nähme zu, da davon auszugehen ist, dass innerhalb der Verwaltung neue ad hoc-Steuerungsmodelle entstehen, die aber nicht über eine durchgängige Anbindung an die übergeordneten Steuerungsprozesse und -instrumente verfügen würden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Pflege und Weiterentwicklung von FLAG im Eidgenössischen Finanzdepartement als auch in den Departementen, die FLAG-Einheiten führen, Aufwand verursacht, der sich nur auf eine beschränkte, infolge Auslagerungen und Reorganisationen sogar kleiner werdende Anzahl von Verwaltungseinheiten verteilen lässt.

Einzig denkbare Alternative zu einem NFB wäre für den Bundesrat daher der substanzuelle Ausbau von FLAG gewesen: Bei dieser Option würde zunächst in einem systematischen Verfahren geprüft, welche Verwaltungseinheiten sich für FLAG eignen (Aufhebung des Freiwilligkeitsprinzips). Dazu müssten vorgängig die heute in Artikel 9 RVOV festgelegten Eignungskriterien überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. In einem zweiten Schritt gälte es, die FLAG-Instrumente zu vereinfachen. Insbesondere wäre zu prüfen, ob die zuständigen Legislativkommissionen weiterhin zu jedem einzelnen Leistungsauftrag konsultiert werden sollen. Minimale Anpassungen an den gesetzlichen Grundlagen wären daher nicht auszuschliessen.

Die Vorteile dieser Alternative liegen einerseits im geringeren Initialaufwand. Andererseits fällt es bei der Beibehaltung eines dualen Systems leichter, der differenzierten Aufgabenstellung der einzelnen Verwaltungseinheiten Rechnung zu tragen, insbesondere den eingeschränkten Möglichkeiten der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung von Querschnittsaufgaben sowie von Aufgaben der Politikvorbereitung und der Führungsunterstützung.

Die Nachteile eines dualen Systems sind aber unübersehbar: Es steht der flächendeckenden Steuerung von Finanzen und Leistungen systematisch im Wege; die Einführung von neuen Instrumenten wie dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan wäre erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht, da bei einem Teil der Verwaltung keine systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen vorgesehen ist. Damit müsste am vierjährigen Leistungsauftrag festgehalten werden, der heute zu vielen Anspruchsgruppen als Führungsinstrument genügen muss (Verwaltungseinheit, Departement, Bundesrat, Parlamentskommissionen) und der diesen vielfältigen Erwartungen kaum gerecht wird. Ein Teil der Verwaltung könnte zudem von den Vorteilen einer erhöhten betrieblichen Flexibilität weiterhin nicht profitieren. Nicht zu unterschätzen sind auch der Führungs- und Verwaltungsaufwand sowie die eingeschränkte Transparenz für Parlament und Öffentlichkeit, die aus einem Nebeneinander von zwei Steuerungsmodellen und zwei Konzepten der Finanzberichterstattung resultieren. Schliesslich beeinträchtigen duale Modelle die Ausbildung einer übergeordneten, an Leistungen, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit orientierten Verwaltungskultur. Sie waren daher national und international nur während Pilotphasen verbreitet anzutreffen und sind heute weitgehend verschwunden. Gerade

auch im Lichte der Konsultationen der interessierten Kommissionen zum NFB scheint dem Bundesrat eine Fortführung des heutigen dualen Führungsmodells nicht mehr zukunftsfähig. Sollte das NFB nicht realisiert werden können, wäre daher mittelfristig auch das Fortbestehen von FLAG in der heutigen Form nicht gesichert.

1.6 Wirkungorientierte Verwaltungsführung in den Kantonen

Seit Mitte der 1990er-Jahre haben viele Kantone die Ideen und Konzepte des *New Public Managements* aufgenommen und – in der Regel unter dem Etikett der wirkungsorientierten Verwaltungsführung – ganz oder teilweise umgesetzt. Die kantonale Ebene weist – im Vergleich zu Bund, Städten und Gemeinden – eine höhere Reformintensität auf¹⁹ und zeigt insgesamt eine recht unterschiedliche Reformentwicklung: Während einige Kantone, zum Beispiel Aargau, Luzern, Solothurn, Zürich, in vergleichsweise kurzer Zeit umfassende Parlaments- und Verwaltungsreformen durchgeführt haben, verlief der Reformprozess andernorts langsamer, unvollständiger oder führte sogar zum Projektabbruch wie im Kanton St. Gallen.

1.6.1 Übersicht

Die heutigen Planungs- und Steuerungsmodelle der Kantone lassen sich anhand von drei Leitfragen zu zwei Dimensionen der Verwaltungsführung gut typisieren: Auf der einen Seite kann zuerst gefragt werden, ob die Kernverwaltung – das heisst die Hoheits- und die Leistungsverwaltung ohne ausgelagerte Verwaltungseinheiten – vom Kantonsparlament ganz oder teilweise mit Globalbudgets gesteuert wird. Falls die Mittelzuteilung nicht globalisiert erfolgt, ist nachzufragen, ob die Leistungstransparenz im Voranschlag auf eine andere Art und Weise als mittels Globalbudgets und darin enthaltenen Leistungsaufträgen erhöht wurde. Auf der anderen Seite kann gefragt werden, ob die mittelfristige Finanzplanung in Richtung einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung weiterentwickelt wurde. Gestützt auf die Antworten zu diesen Leitfragen können die Kantone wie folgt gruppiert werden:

¹⁹ Vgl. Ritz, Adrian 2005: 10 Jahre New Public Management in den Schweizer Kantonen: Erfahrungen bei Parlament und Verwaltungskadern. In: Lienhard, Andreas et al (Hrsg.) 2005: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt, S. 47–67.

Planungs- und Steuerungsinstrumente der Kantone

Ausprägung der kombinierten Steuerung von Leistungen und Finanzen					
		Steuerung der Kernverwaltung mit Globalbudgets			
		nein		ja	
		erhöhte Leistungstransparenz im Voranschlag		für ausgewählte Verwaltungseinheiten	für alle Verwaltungseinheiten
nein	ja				
Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung	ja	SG	BS, OW, VS	---	AG, BE, GR, LU SO, ZG, ZH
	nein	AI, AR, GL, JU, NE, NW, UR, VD	BL, GE	FR, SH, TI	SZ, TG
Grundtypen:					
1	Herkömmliche Finanzplanung und Budgetierung				
2	Weiterentwicklung der jährlichen Budgetierung (Leistungsinformationen, politische Leistungsaufträge, Globalbudgets)				
3	Weiterentwicklung der mittelfristigen Planung (Aufgaben, Massnahmen, Projekte)				
4	Integrierte mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung mit Globalbudgets für alle Verwaltungseinheiten				

Bei der Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen lassen sich somit vier Grundtypen – oder Gruppen von Kantonen – bilden:

- *Herkömmlich aufgebaute Finanzplanung und Budgetierung:* Die acht Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Uri und Waadt kennen weder Globalbudgets oder separate Leistungsinformationen noch eine erweiterte Finanzplanung. Diesen Kantonsparlamenten stehen bei der Budgetberatung keine – nach Produkt- oder Leistungsgruppen – systematisch aufbereiteten Leistungsinformationen zur Verfügung.
- *Modernisierte Budgetierung:* Die fünf Kantone Freiburg, Schaffhausen, Schwyz, Tessin und Thurgau haben ihre jährlichen Budgets im Funktionsbereich ganz oder teilweise globalisiert; gleiches gilt für den Kanton Basel-Stadt, (siehe unten). Die Kantone Basel-Landschaft und Genf sind bis heute zwar bei einer Detailspezifikation des Budgets geblieben, haben ihre Finanzberichterstattung aber mit Aufgaben- und Programminformationen ergänzt.
- *Modernisierte Finanzplanung:* Die vier Kantone Basel-Stadt, Obwalden, St. Gallen und Wallis haben ihre Finanzplanung mit Informationen über Aufgaben, Massnahmen und Projekte erweitert. Der Kanton Basel-Stadt kennt eine mittelfristige strategische Planung des Regierungsrates, das heisst einen Legislaturplan mit Leitsätzen, Zielen und Massnahmen, die im Budget jährlich aktualisiert und beziffert werden. Der Kanton St. Gallen zeigt seine Planungsschwerpunkte und Zusatzinformationen auf einer sehr aggregierten Ebene in einem separaten Planungsdokument – ähnlich wie der Bund heute im Legislaturfinanzplan. Die anderen drei Kantone weisen – auch ohne Globalbudgets – eine erhöhte Leistungstransparenz im jährlichen Budget auf.
- *Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) mit flächendeckenden Globalbudgets:* Die sieben Kantone Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich kennen sowohl Globalbudgets für sämtliche

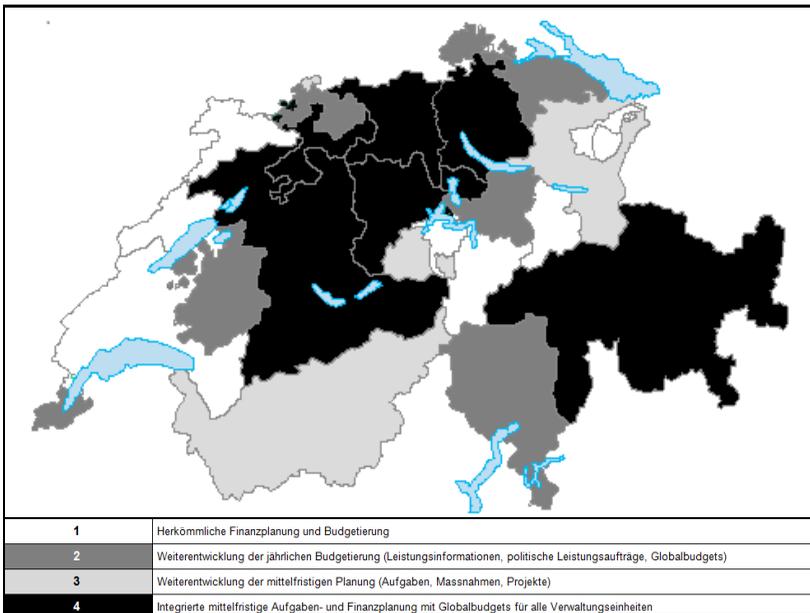
Verwaltungseinheiten als auch modernisierte Finanzplanungen mit einem engen Bezug zu den Aufgaben und Leistungen der Direktionen und Ämter.

Damit haben insgesamt 18 Kantone die Instrumente zur Steuerung des Budgets direkt oder indirekt modernisiert. Insbesondere diejenigen Kantonsparlamente, welche die Reform der Steuerungsinstrumente mit einer Reform der parlamentarischen Kommissionsstrukturen – das heisst mit der Einführung von ständigen Sachkommissionen – verbunden haben, konnten ihre Steuerungskapazitäten dabei erhöhen.²⁰

Der Umsetzungsgrad der Public Management-Reformen in den Kantonen lässt sich anhand der vier Grundtypen oder Gruppen von Kantonen wie folgt auf der Schweizerkarte darstellen:

Abbildung 7

Stand der Public Management-Reformen in den Kantonen



1.6.2 Vergleich ausgewählter kantonaler Steuerungsmodelle

Um einzelne Aspekte der kantonalen Steuerungsmodelle vertieft auszuleuchten, wurden die sechs Kantone Aargau, Bern, Genf, Luzern, Wallis und Zürich anhand verschiedener Aspekte miteinander verglichen. Grundlage der nachfolgenden Aus-

²⁰ Vgl. Schedler, Kuno 2012: 15 Jahre NPM – was haben die Parlamente daraus gemacht? In: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 15. Jg., Nr. 2, August 2012, S. 4–7.

fürhungen sind Telefoninterviews mit den kantonalen Finanzverwaltern, die vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (Prof. Adrian Ritz) geführt und ausgewertet wurden. Eine detaillierte Darstellung findet sich im Anhang 6.

Reichweite und Ausnahmen

Vier der sechs Kantonsparlamente steuern die Verwaltungseinheiten über Globalbudgets mit darin enthaltenen politischen Leistungsaufträgen. Der Kanton Wallis kennt keine Globalbudgets, jedoch politische (Grossrat), strategische (Staatsrat) und operationelle (Departemente) Leistungsaufträge. Der Kanton Genf kennt eine andere Steuerungsform mittels Politikplanung und Programmsteuerung – ebenfalls ohne Globalbudgets. Die Regierungen der Kantone Bern, Luzern und Wallis führen verwaltungsintern mittels Leistungsvereinbarungen; die Kantone Aargau und Zürich verzichten darauf. Alle Kantone – inklusive Genf und Wallis – kennen Ziele zu Leistungen und Wirkungen; der Kanton Bern verzichtet bei Querschnitts- und Stabsaufgaben jedoch auf die Definition von Wirkungszielen und das Messen von Wirkungen. Alle sechs Kantone kennen eine mehrjährige, rollende Planung von Aufgaben und Finanzen.

Die Steuerungsmodelle dieser sechs Kantone umfassen die gesamte Kernverwaltung, die selbstständigen Anstalten sind jeweils ausgenommen. Der Kanton Wallis schliesst auch die Gerichte und die Staatsanwaltschaft aus.

Lösung NFB:

In allen Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung sollen neu Globalbudgets im Eigenbereich sowie Leistungsgruppen mit Zielen zu Leistungen, Wirkungen und Vorhaben eingeführt werden.

Verknüpfung der politischen Planungs- und Steuerungsinstrumente

Die Verknüpfung des (integrierten) Aufgaben- und Finanzplans mit dem Voranschlag erfolgt in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern und Zürich systematisch, da beide Instrumente im selben Bericht zusammengefasst dargestellt werden. Die Kantone Genf und Wallis weisen das jährliche Budget separat aus, womit die Mittelfristplanung zwar nicht dasselbe Gewicht wie das Budget erhält, dafür kürzer und fokussierter ausfällt.

In den Kantonen Aargau, Luzern und Zürich werden mittels Leitbildern und Entwicklungsschwerpunkten auch langfristige Entwicklungsziele formuliert und mit der mittelfristigen Planung der Legislatorschwerpunkte verknüpft.

In allen Kantonen zeigen sich somit zwei klare Stossrichtungen: einerseits die Verknüpfung der Legislaturplanung mit der Aufgaben- und Finanzplanung und andererseits die Verknüpfung von Mittelfristplanung und jährlicher Budgetierung.

Lösung NFB:

Der Voranschlag und der Finanzplan werden wie in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern und Zürich zu einem Dokument zusammengefasst. Die Finanzberichterstattung wird zudem stärker mit der Vorlagenplanung verbunden. Die Jahresziele des Bundesrates bleiben jedoch ein eigenständiges Dokument.

Leistungsseitige Beschlussgrössen

Bei der parlamentarischen Steuerung von Leistungen, das heisst von politischen Leistungsaufträgen insgesamt oder von einzelnen Zielformulierungen, Messgrössen (Indikatoren) und Sollwerten zeigen sich grosse Unterschiede: In den Kantonen Aargau, Genf, Luzern und Wallis beschliessen die Parlamente die leistungsseitigen Informationen und Ziele gesamthaft – im Kanton Zürich lediglich ausgewählte Leistungsziele (ohne Prognosewerte). Der Kanton Bern kennt hingegen keine Budgetbeschlüsse auf der Leistungsseite.

Mit teilweise neuen, teilweise angepassten parlamentarischen Interventionsinstrumenten können einzelne Kantonsparlamente die Mehrjahres-Entwicklung von Aufgabenbereichen, Leistungs- oder Produktgruppen beeinflussen: Im Kanton Aargau werden mit dem Aufgaben- und Finanzplan für jeden Aufgabenbereich die mehrjährigen Entwicklungsschwerpunkte mit Leistungs- und Wirkungszielen genehmigt. Und im Kanton Wallis werden für jede Verwaltungseinheit die mehrjährigen politischen Leistungsaufträge vom Parlament beschlossen; die Regierung beschliesst die strategischen, die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher die operationellen Leistungsaufträge.

Lösung NFB:

Die Bundesversammlung soll bei Bedarf Leistungen und Ziele im Sinne von Planungsgrössen beschliessen können.

Budget-Informationen und -Beschlüsse zum Personal- und Informatikaufwand

Die sechs Kantone weisen den Personalaufwand auf ganz unterschiedlichen Aggregationsebenen aus: Die Kantone Bern und Genf zeigen ihn auf Ebene Produktgruppe beziehungsweise Programm am detailliertesten auf. Es folgt der Kanton Zürich, welcher die Veränderung auf Ebene Verwaltungseinheit zeigt. Die Kantone Aargau und Luzern weisen ihn auf Ebene Aufgabenbereich aus. Der Kanton Wallis dokumentiert ihn ebenfalls je Verwaltungseinheit, nicht jedoch nach Produktgruppen. Alle Kantone weisen im Budget auch die Gesamtzahl der Beschäftigten beziehungsweise die Anzahl Vollzeitstellen aus – der Stellenplan der Verwaltung wird jedoch nirgends separat beschlossen.

Fünf von sechs Parlamenten beschliessen die zentral eingestellten Personalaufwände, zum Beispiel für zentrale Besoldungsmassnahmen. Im Kanton Aargau wird zusätzlich über die durchschnittliche prozentuale Erhöhung der Löhne entschieden. Im Kanton Genf ist der Personalaufwand integrierter Bestandteil des Budgetbeschlusses auf Programmebene.

Beim Informatikaufwand sind die kantonalen Regelungen ebenfalls uneinheitlich: In der Regel werden nur die Budgets der departementsübergreifenden Leistungserbringer sowie ausgewählter Informatikgrossprojekte der Verwaltungseinheiten separat ausgewiesen. Bei den jeweiligen Aufgaben, Leistungs- oder Produktgruppen wird hingegen nicht mehr detailliert und systematisch über den Informatikaufwand informiert. Im Kanton Genf werden sämtliche Informatikaufwände im Rahmen des Programmbudgets *Développement et gestion des systèmes informatiques* beschlossen.

Lösung NFB:

Das Globalbudget jeder Verwaltungseinheit wird im neuen Voranschlag mit IAFP nach den wichtigsten Kontengruppen aufgeteilt, namentlich nach Personal-, Beratungs- und Informatikaufwand. Diese können vom Parlament bei Bedarf auch einzeln beschlossen werden. Für grössere Projekte und Vorhaben können dem Parlament zudem Einzelkredite ausserhalb der Globalbudgets unterbreitet werden (vgl. Art. 30a Abs. 5 E-FHG).

Betriebliche Handlungsspielräume als Anreize zu wirtschaftlichem Handeln

In fünf der sechs Kantone wurden die betrieblichen Handlungsspielräume stark erweitert. Diese Kantone kennen a) die Kompensation von Mehraufwänden durch leistungsbedingte Mehrerträge, b) die Übertragung von Kreditresten – insbesondere bei Projektkrediten – aufs Folgejahr sowie c) die Verschiebung von Kreditmitteln zwischen den Verwaltungseinheiten.

In zwei der sechs Kantone können die Verwaltungseinheiten zudem Reserven bilden: Im Kanton Aargau bestimmt das Parlament, in welchen Aufgabenbereichen dies möglich ist; und im Kanton Zürich kann die Regierung dazu – innerhalb gewisser Obergrenzen – einen Antrag an das Parlament stellen.

Am Restriktivsten ist der Kanton Genf: Aber auch er kennt die Möglichkeit, 75 Prozent der Kreditreste aus dem Sachaufwand (*dépenses générales*) auf das Folgejahr zu übertragen, sofern es sich um ein mehrjähriges Projekt handelt, das im Rahmen eines Programms vom Parlament beschlossen wurde.

Lösung NFB:

Die Kompensation von Mehraufwänden durch leistungsbezogene Mehrerträge im selben Rechnungsjahr sowie die Reservenbildung aus Kreditresten und deren freie Verwendung zur Zielerreichung im Eigenbereich in den Folgejahren soll neu flächendeckend möglich werden.

1.6.3

Weiterentwicklung der Steuerungsmodelle in den Kantonen Aargau und Bern

Kanton Aargau

Im August 2007 hat der Grosse Rat des Kantons Aargau eine Evaluation über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) in Auftrag gegeben, um abzuklären, inwieweit die politische Steuerungsfähigkeit mit dem neuen Steuerungssystem WOF gegenüber dem alten System vor 2005 verbessert werden konnte. Mit dieser externen Evaluation sollten auch die Optimierungsmöglichkeiten des neuen Systems WOF für das Parlament aufgezeigt werden.

Die mit der Evaluation beauftragte Firma Econcept, Zürich beurteilte die wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Aargau in ihrem Schlussbericht²¹ als insgesamt gut umgesetzt: Die Steuerungsinstrumente würden – auch im interkantonalen Vergleich – dem *State of the Art* entsprechen; die Schwierigkeiten bei ihrer Anwendung lägen ebenfalls im vergleichbaren Rahmen. Rund 70 % der befragten Mitglieder des Grossen Rates konnten sich in den letzten Jahren mit den neuen Instrumenten, das heisst dem Entwicklungsleitbild, dem Planungsbericht sowie dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP), gut vertraut machen. Der AFP hätte die parlamentarische Mitwirkung bei der Mittelfristplanung der Regierung möglich gemacht, und die politische Steuerung des Budgets sei generell verbessert worden. Gut 60 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass die drei neuen Instrumente zur Steuerung der Aufgabebereiche zwar bereits genügten, aber sie wünschten sich eine verbesserte Anwendbarkeit und Lesefreundlichkeit des AFP. Auch die Steuerungsgrössen im AFP sollten verbessert werden.²²

Mit der Gesetzes-, Dekrets- und Verordnungsrevision vom 5. Juni 2012 (in Kraft per 1. August 2013 für den AFP 2014–2017) wurden sowohl die Instrumente, die Verfahren und die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung so weit wie möglich vereinfacht als auch die Rechnungslegung nach HRM2-Standards eingeführt. Im Zuge dieser Vereinfachungen wurde die Anzahl der Steuerungsebenen von drei auf zwei reduziert: Wurden ursprünglich Aufgabebereiche, Produktgruppen und Produkte im AFP ausgewiesen, sollen künftig nur noch Aufgabebereiche (politische Gliederung, i.d.R. Amtsgliederung) und Leistungsgruppen (Binnengliederung) unterschieden werden. Der Budgetbeschluss des Grossen Rates erfolgt auf der Ebene der Aufgabebereiche, die Planzahlen zu den Leistungsgruppen werden auch künftig lediglich zur Kenntnis genommen. Weitere Kreditpositionen bewilligt der Grosse Rat in Form von Kleinkrediten für einmalige Vorhaben oder wiederkehrende Aufwendungen sowie in Form von leistungsunabhängigen Aufwendungen und Erträgen (LUA) wie zum Beispiel Finanzaufwand, Steuerertrag usw.

Kanton Bern

Bereits mit der Einführung der neuen Verwaltungsführung (NEF) per 1. Januar 2005 hat sich der Regierungsrat des Kantons Bern verpflichtet, «bis spätestens im Jahr 2013 eine kritische Gesamtwürdigung des neuen Steuerungsmodells vorzuneh-

²¹ Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats 2009: Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF). Schlussbericht vom 19. Februar 2009.

²² Kanton Aargau, Regierungsrat 2011: Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF); Revision. Botschaft des Regierungsrats vom 27. April 2011.

men».²³ Die ebenfalls bei der Firma Econcept, Zürich in Auftrag gegebene Evaluation kommt zum Schluss, dass NEF die (allzu hohen) Erwartungen insgesamt nicht erfüllt hat: Der Regierungsrat und der Grosse Rat steuern die einzelnen Leistungen der Verwaltung weder über die Finanzen der Produktgruppen und Produkte noch über deren Leistungs- und Wirkungsziele. «Politische Steuerungsimpulse erfolgen nach wie vor ausschliesslich mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten wie Motionen, Postulate, Gesetzgebungsverfahren, Sachplanungen oder Fachstrategien. Die finanzielle Steuerung findet primär über die aggregierten Grössen im kantonalen Haushalt wie Saldo Laufende Rechnung, Nettoinvestitionen, Finanzierungssaldo, Personalaufwand, Sachaufwand oder Steuern statt».²⁴

Für den Grossen Rat ist durch die zu wenig konsequente Umsetzung von NEF ein Mischsystem aus neuer und traditioneller Verwaltungsführung entstanden, das als Steuerungssystem insgesamt zu kompliziert und teilweise auch zu Controlling-lastig geraten ist. Zudem ist die angestrebte Trennung von operativer und strategischer Steuerung aus Sicht der Befragten im politischen Alltag nicht umsetzbar: Das Parlament will genauso Einfluss auf den operativen Aufgabenvollzug in der Verwaltung nehmen, wie die Regierung und Verwaltung auf die Strategiedefinition im Parlament.

Trotz aller Kritik an NEF wollen Regierungsrat und Finanzkommission des Grossen Rates nicht zum alten System zurückwechseln: Die systematische Verknüpfung von Finanzen und Leistungen, gegliedert nach Produktgruppen und Produkten, habe die Transparenz des staatlichen Handelns wesentlich erhöht. Ausserdem habe die Verwaltung mit der stärkeren Kundenorientierung und -freundlichkeit einen Kulturwandel vollzogen, der nicht in Frage gestellt werden dürfe.

Der Regierungsrat will das NEF-System wie folgt optimieren und weiterentwickeln:²⁵

- Reduktion der Anzahl Produktgruppen um ein Drittel, das heisst 60 statt 90 Produktgruppen;
- Ersatz der Leistungs- und Wirkungsziele mit Indikatoren, Soll- und Ist-Werten durch allgemein verständliche Leistungsinformationen im Voranschlag mit Aufgaben-/Finanzplan sowie im Geschäftsbericht mit Jahresrechnung;
- Vereinfachung des vierstufigen Deckungsbeitragsschemas jeder Produktgruppe zur Entschlackung und Neugestaltung von Voranschlag mit Aufgaben-/Finanzplan sowie von Geschäftsbericht mit Jahresrechnung;

Der Grosse Rat des Kantons Bern stimmte am 3. Juni 2013 einem total revidierten Grossratsgesetz zu. Darin ist vorgesehen, dass der Aufgaben- und Finanzplan dem Grossen Rat neu zur Genehmigung unterbreitet wird. Die Behandlung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) steht noch aus.

²³ Kanton Bern, Finanzdirektion 2012: Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF. Bericht (Vernehmlassungsvorlage) des Regierungsrates vom 19. Oktober 2012.

²⁴ Kanton Bern, Evaluation Neue Verwaltungsführung (NEF) – Neue Verwaltungsführung hat Erwartungen nicht erfüllt, Medienmitteilung vom 05. Juli 2011.

²⁵ Finanzdirektion des Kantons Bern, Begleitschreiben zum Vernehmlassungsverfahren Evaluation NEF und Gesetzesänderungen FLG vom 19. Oktober 2012.

Fazit

Die Erfahrungen der Kantone Aargau und Bern zeigen, dass zu komplexe Führungsmodelle und Steuerungsinstrumente Steuerungszwänge auf der Finanz- wie auf der Leistungsseite wecken, die sie nicht einzulösen vermögen. Eine erste solche Illusion war die Vorstellung, Finanzen direkt und präzise über Leistungs- und Wirkungsziele steuern zu können. Eine zweite Illusion war der Anspruch, mit den neuen Steuerungsinstrumenten eine Trennung von strategischen und operativen Entscheidungsebenen herbeiführen zu können.

Das neue Führungsmodell NFB wurde anhand der bundeseigenen Erfahrungen mit dem FLAG-Programm und der kantonalen Erfahrungen mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung konzipiert. Der Bundesrat will ein einfaches und pragmatisches Modell mit wenigen, aber tauglichen Instrumenten und Berichten realisieren. Die sichere Steuerung des Voranschlags mit IAFP bleibt gewährleistet, weil die Kreditsteuerung im Kern beibehalten und mit Leistungsdaten sowie Mittelfristplanungen ergänzt wird. Das ermöglicht dem Parlament zunächst eine bessere Beurteilung der mittelfristigen Ziele und Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit, und zwar auf der Finanz- wie auf der Leistungsseite. Das NFB bringt dem Parlament auch die neue Möglichkeit, Planungsbeschlüsse zu Leistungsgruppen und Zielen zu fassen. Die finanzielle Budgetsteuerung wird dadurch ergänzt, jedoch nicht ersetzt. Die Verwaltung wird mit schlanken Leistungsvereinbarungen gesteuert, die keine Berichtslut und Zusatzbürokratie verursachen.

1.7 Internationale Entwicklung im Public Management und Performance Budgeting

1.7.1 Übersicht

Die internationalen Politik- und Verwaltungsreformen der letzten dreissig Jahre folgen zwar meist der Philosophie des *New Public Managements*, ihre Umsetzung ist jedoch alles andere als einheitlich. Die verschiedenen Entwicklungspfade sind in erster Linie den grossen strukturellen und kulturellen Unterschieden politisch-administrativer Systeme geschuldet. In Einheitsstaaten wie Dänemark, Grossbritannien, Italien, Neuseeland oder Niederlande werden Reformen anders angegangen und umgesetzt als in föderal aufgebauten Staaten wie Australien, Kanada oder USA. Ebenso grossen Einfluss haben unterschiedliche Regierungsformen und die Natur der Beziehungen zwischen Regierung und Verwaltungsspitzen. Tiefgreifende und umfangreiche Verwaltungsreformen sind einfacher umzusetzen in zentralisierten politisch-administrativen Systemen mit Mehrheitsregierungen und relativ starken personellen Abhängigkeiten der Verwaltungsführung von der politischen Führung. In der Schweiz hingegen, deren Regierungs- und Verwaltungssystem grundlegend anders ausgestaltet ist, sind Reformen eher mit einem langsamen und etappierten Vorgehen zu erzielen.

Trotz erheblicher Unterschiede lassen sich die in zahlreichen Staaten in den vergangenen Jahren im Bereich der Haushaltsteuerung umgesetzten Reformen als Bestrebungen charakterisieren, um die folgenden drei fundamentalen Probleme zu lösen:

- Neue Aufgaben und zusätzliche Ausgaben werden laufend und einzeln beschlossen, ohne dass die Konsequenzen für den Gesamthaushalt und die Finanzierung durch Steuereinnahmen sofort und insgesamt ersichtlich wer-

den (aus finanzwissenschaftlicher Sicht *Common Pool Resource*-Problem genannt).

- Bei nachgelagerten Gemeinwesen wie Regionen und Kommunen kommt noch die Hoffnung dazu, dass der Zentralstaat und die Zentralbank in der Not Finanzhilfen und Schuldentilgungen anbieten werden (*Moral Hazard*-Problem).
- Politikerinnen und Politiker sowie Führungskräfte der Verwaltung leben zudem mit der Ungewissheit, ob die finanziellen Mittel des Staates tatsächlich an jedem Ort wirtschaftlich und wirksam eingesetzt werden (*Principal-Agent*-Problem).

Zur Lösung dieser Probleme haben die 34 Länder der OECD verschiedene Anstrengungen unternommen, den institutionellen Rahmen, die Instrumente und Prozesse der Planung und Budgetierung zu verbessern. Im Vordergrund stehen dabei die Einführung von Fiskalregeln, die Reform des (Finanz-)Föderalismus und die Einführung des periodengerechten Rechnungswesens. Bei diesen Reformstossrichtungen nimmt die Schweiz international eine Vorreiterrolle ein (siehe Ziff. 1.1.4, 1.1.5 und 1.1.8).

Bei einem Reformschritt der OECD-Länder, der zusammen mit dem *Accrual Budgeting and Accounting* zur Lösung des *Principal-Agent*-Problems beitragen soll, besteht beim Bund indes noch Entwicklungsbedarf, nämlich bei der stärkeren Ausrichtung der Budgetierung und Finanzplanung auf Leistungen und Wirkungen (*Performance Budgeting*). Die folgenden Ausführungen zur Entwicklung und zum Stand des *Performance Budgetings* stützen sich einerseits auf eine Literaturstudie, die beim Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (Prof. Kuno Schedler) in Auftrag gegeben wurde, andererseits auf ein OECD-Arbeitspapier zu einer Konferenz der *Senior Budget Officials*.²⁶

1.7.2 Performance Budgeting

Das *Performance Budgeting* kennt unterschiedliche Formen; gemäss OECD lassen sich drei idealtypische Ausprägungen feststellen:

- *Finanzberichterstattung mit Leistungsinformationen (Presentational Performance Budgeting)*: Die Finanzberichterstattung enthält Leistungsinformationen. Sie dienen jedoch lediglich als Hintergrundinformationen; zum einen für die Rechenschaftspflicht, zum andern für den Dialog mit der Legislative und der Öffentlichkeit über die Staatsausgaben und die Legislaturplanung. Diese Leistungsinformationen finden sich in der Regel in Anhängen und Zusatzdokumentationen zur Finanzberichterstattung.
- *Leistungsgeprägte Budgetierung (Performance-informed Budgeting)*: Leistungsinformationen werden zusammen mit anderen Informationen systematisch für die Begründung und Erläuterung von Budgetanträgen verwendet. Leistungsinformationen sind für die Budgetentscheidungen wichtig. Sie rechtfertigen den Ressourcenbedarf aber nicht zwingend, das heisst es gibt keine automatische und mechanistische Verknüpfung von Zielvorgaben und

²⁶ OECD 2012: Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012, OECD, Working Party of Senior Budget Officials, 22.11.2012.

Ressourcenbedarf; die Ressourcenzuteilung bleibt ein politischer Entscheid. Diese Leistungsinformationen finden sich in der Regel in der Finanzberichterstattung.

- *Leistungsbasierte Budgetierung (Direct Performance Budgeting)*: Die Ressourcen werden bestimmten Leistungen zugeteilt und nach geplanten oder erzielten Ergebnissen bemessen. Diese Form wird nur in wenigen OECD-Ländern und dort nur in spezifischen Aufgabengebieten angewandt, zum Beispiel in der Bildung oder im Gesundheitswesen, wo Klassen- oder Patientenzahlen die Mittelzuteilung bestimmen. Auch diese Leistungsinformationen finden sich in der Regel in der Finanzberichterstattung.

Das *Performance Budgeting* wird in den unterschiedlichen Ländern namentlich mit Hilfe folgender Instrumente umgesetzt:²⁷

- *Programmbildung*: Für die Darstellung von Zielen und Ergebnissen zu Leistungen, Wirkungen und Vorhaben werden in Budget und Rechnung geeignete neue Untergliederungen nach politisch und betrieblich relevanten Output-Kategorien gebildet.
- *Globalbudgets*: Für die Verstärkung der Ergebnisverantwortung auf der Leistungsseite werden Globalbudgets und Handlungsspielräume für den Ressourceneinsatz im Eigenbereich der Verwaltungseinheiten eingeführt.
- *Mittelfristperspektiven*: Da Leistungen oft nicht kurzfristig verändert werden können und sich die Auswirkungen von Politikänderungen in der Regel erst nach längerer Zeit feststellen lassen, haben Mittelfriststrategien und -planungen an Bedeutung gewonnen.
- *Leistungsvereinbarungen*: Für die Verankerung der Leistungsinformationen in Management- und Budgetierungsprozessen werden zwischen den Ministerien und der Verwaltung Leistungsvereinbarungen abgeschlossen – und im Gegenzug grössere betriebliche Handlungsspielräume gewährt.
- *Ressourcensteuerung*: Eine verstärkte Leistungsplanung ist kein Ersatz für die Ausgabendisziplin; Instrumente wie Fiskalregeln, Ausgabenplafonds oder andere ressourcen-spezifische Top-down-Vorgaben bleiben weiterhin die Regel.

Die in den OECD-Ländern gesammelten Erfahrungen machen deutlich, dass mit *Performance Budgeting* verschiedene Herausforderungen verbunden sind, für deren Bewältigung es in der Regel keine Patentrezepte gibt. Eine Hauptschwierigkeit besteht darin, einfache, messbare und verständliche Leistungsziele zu definieren, die mit Blick auf die angestrebten Wirkungen zugleich als relevant und aussagekräftig angesehen werden können. Zudem besteht die Gefahr, dass Ressortegoismen gestärkt und die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Ministerien beeinträchtigt werden können.

Zu den zentralen Erkenntnissen der OECD gehören folgende Feststellungen:

- Jedes Land muss das *Performance Budgeting* passend zu den eigenen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen aufbauen.
- Ausser im Bildungs- und Gesundheitsbereich bestehen in der Regel keine direkten oder mechanistischen Verbindungen zwischen Leistungen und Vor-

²⁷ A.a.O. S. 15 ff.

anschlagskrediten; die Leistungsinformationen ergänzen hier die Budgets der Verwaltungseinheiten.

- Die Leistungsinformationen sind aber in jedem Fall wichtige Anknüpfungspunkte für die verwaltungsinternen Führungsinstrumente sowie für die Rechenschaftsablage und bilden eine Grundlage für die mittel- bis langfristige finanzpolitische Prioritätensetzung, periodische Aufgaben- und Leistungsüberprüfungen oder Evaluationen.

Der im OECD-Raum erreichte Stand des *Performance Budgetings* lässt den Schluss zu, dass die systematische Verknüpfung von Finanz- und Leistungsinformationen zusammen mit einem funktionierenden Finanzföderalismus, griffigen Fiskalregeln sowie einer transparenten Rechnungsführung und Rechnungslegung heute zu den unverzichtbaren Grundlagen einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung des Staatshaushalts gehört.

1.8 Umsetzung des NFB

1.8.1 Vorbereitungsarbeiten in der Bundesverwaltung

Die vom Bundesrat eingesetzte interdepartementale Projektorganisation hat 2012 schwergewichtig das Detailkonzept des NFB erarbeitet. Es wurde im November 2012 vom Lenkungsausschuss verabschiedet und ist die Grundlage der vorliegenden Botschaft. Die Umsetzungsarbeiten begannen damit, dass die Departemente und Verwaltungseinheiten von November 2012 bis Januar 2013 einen provisorischen Katalog ihrer Leistungsgruppen erstellt haben (vgl. Anhang 2). Dieser Auftrag diente zwei Zielen: Zum einen konnte damit auf breiter Basis über das Konzept des NFB informiert werden. Das Arbeitsergebnis dient zum andern dazu, das neue Steuerungselement der Leistungsgruppe für die politische Beurteilung des neuen Führungsmodells greifbarer zu machen. Das ermöglichte den Departementen und Verwaltungseinheiten, das Jahr 2013 für eine Situations- und Bedarfsanalyse für die Realisierung und Einführung des NFB zu erstellen.

Auf Stufe Gesamtprojekt wurden in Zusammenarbeit mit den Departementen folgende Arbeitspakete definiert und geplant:

- *Festlegen der Leistungsgruppen* mit Grundaufträgen, Zielen, Messgrößen und Sollwerten sowie Kennzahlen und Kontextinformationen (Erarbeitung von März 2014 bis August 2014; Qualitätssicherung und Konsolidierung von September 2014 bis Dezember 2014; gegebenenfalls *Erstellen der Konsultationsvorlage* für das Parlament (Konsultation von Januar 2015 bis Juni 2015 (siehe unten)); Umsetzen der Konsultationsergebnisse von Juli 2015 bis Dezember 2015.
- *Anpassungen der finanziellen Steuerung sowie der Management und Controllingprozesse*, das heisst der dezentralen und zentralen Planungs-, Budgetierungs- und Vollzugsprozesse sowie der Prozesse zur Führung mit Leistungsvereinbarungen und bei Bedarf der Struktur der Kosten- und Leistungsrechnungen in den Verwaltungseinheiten (Erarbeitung 2015/2016).
- *Erstellen des Voranschlags mit IAFP 2017–2020* mit Aufwand, Ertrag und Zielen für jede Leistungsgruppe (Erarbeitung Januar 2016 bis April 2016; Überprüfung und Berichtsaufbereitung von Mai 2016 bis August 2016;

Beratung und Beschlussfassung im Parlament von September 2016 bis Dezember 2016) sowie *Erstellen der Leistungsvereinbarung 2017*.

- *Vollzug Voranschlag 2017 und Erstellen der Staatsrechnung 2017* (Erarbeitung von Januar 2018 bis Februar 2018).

Parallel dazu erarbeitet das EFD (EFV) die zentralen Vorgaben – Verordnungen, Weisungen, Handbuchartikel usw. – sowie die benötigten Informations- und Schulungsveranstaltungen, die zur Unterstützung der Kulturveränderung auch nach der Einführung des NFB fortgesetzt werden.

1.8.2 Konsultation der parlamentarischen Kommissionen

In den Konsultationen der parlamentarischen Kommissionen wurde regelmässig die Forderung nach Information und Schulung der Parlamentsmitglieder sowie nach einem Einbezug des Parlaments bei der Erarbeitung der parlamentarischen Steuerungsinstrumente laut: Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats forderte explizit, dass vor der Unterbreitung des ersten Voranschlags mit IAFP eine Konsultation des Parlaments bzw. seiner Kommissionen zu den Leistungsgruppen, Zielen, Messgrössen und Sollwerten sowie zu den Kennzahlen und Kontextinformationen durchgeführt werde. In vielen parlamentarischen Voten wurden Zweifel vorgebracht, dass es der Verwaltung auf Anhieb und im Alleingang gelingen werde, politik- und steuerungstaugliche Leistungsgruppen und Ziele zu entwickeln. Hingewiesen wurde auch auf die politische Bedeutung und die praktische Schwierigkeit, geeignete Messgrössen (Indikatoren) und Sollwerte für politische Zielsetzungen zu definieren.

Der Bundesrat ist bereit, auf dieses Anliegen einzutreten. Als geeigneten Zeitpunkt für die Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen erachtet er das erste Halbjahr 2015 (siehe oben). Der Bundesrat hat gleichzeitig mit der Verabschiedung dieser Botschaft ein Schreiben an die Präsiden des Nationalrats und des Ständerats gerichtet mit der Anfrage, ob seitens des Parlaments definitiv ein Interesse an einer Konsultation besteht. Folge dieser Konsultation wird allerdings sein, dass das NFB erst per 1.1.2017 umgesetzt werden kann. In Erwartung einer positiven Antwort hat der Bundesrat den Umsetzungsfahrplan bereits auf diesen neuen Einführungszeitpunkt ausgerichtet. Diese Verschiebung bringt auch auf der technischen Seite Vorteile, indem für den Aufbau der neuen IT-Infrastruktur und die Erarbeitung von Verordnungen und Weisungen, Handbuchartikeln und Schulungsunterlagen mehr Zeit zur Verfügung steht.

Finanzaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005²⁸*Art. 1 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2*

Die Erwähnung der ziel- und ergebnisorientierten Führung des Bundeshaushalts in diesem Artikel soll die Einführung des NFB und die damit verbundene Verbesserung der politischen Planung und Steuerung von Bundesrat und Bundesversammlung zur Geltung bringen.

Dabei wird die in Artikel 167 der Bundesverfassung festgeschriebene Kompetenz der Bundesversammlung im Finanzbereich nicht in Frage gestellt.

Art. 2 Bst. b^{bis}

Die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft wurde beim Erlass des Strafbördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010²⁹ übersehen. Dieser Mangel wird mit der Aufnahme der beiden Einheiten in die Aufzählung in Artikel 2 behoben.

Art. 3 Abs. 7

Jede Verwaltungseinheit fasst die von ihr zu erbringenden Leistungen nach klar definierten Gliederungskriterien in Leistungsgruppen zusammen, die eine materielle Einheit bilden sollen. Die Leistungsgruppe ist ein wichtiges Element im neuen Führungsmodell, da sie im Zentrum der finanziellen Steuerung der Verwaltung durch die Bundesversammlung steht. So kann die Bundesversammlung für jede Leistungsgruppe die vorgeschlagenen Ziele sowie die Indikatoren der Zielerreichung ändern und die damit verbundenen Aufwände und Erträge anpassen (vgl. dazu auch den Kommentar zu Art. 29 Abs. 2).

Art. 19 Abs. 1 Bst. d und Abs. 4

Die Finanzplanung umfasst neu auch die Leistungsgruppen und Ziele der Verwaltungseinheiten. Diese Ergänzung ist auf die Integration des Finanzplans in den Voranschlag zurückzuführen. In den Leistungsgruppen werden nicht nur die Vorgaben des Voranschlags ausgewiesen, sondern auch jene der drei dem Voranschlag folgenden Jahre. Mit der formellen Zusammenfassung von Voranschlag und Finanzplan soll der Bundesversammlung die Übersicht über die mittelfristige finanzielle Entwicklung des Bundeshaushalts erleichtert werden. Ihr steht somit jeweils eine Gesamtübersicht über die Aufwände und Erträge sowie die Einnahmen und die Ausgaben nicht nur für das Voranschlagsjahr, sondern auch für deren Entwicklung in der Finanzplanperiode zur Verfügung.

In Absatz 4 wird ein gesetzestechnischer Fehler korrigiert. Diese Bestimmung sollte auf Artikel 146 Absatz 4 des ParlG³⁰ verweisen und nicht auf dessen Absatz 5.

28 SR 611.0

29 SR 173.71

30 SR 171.10

Art. 29 Abs. 2

Diese Bestimmung übernimmt die in Artikel 42 Absatz 2 des geltenden FHG für FLAG-Verwaltungseinheiten festgelegten Möglichkeiten zur Steuerung der Aufwände und Erträge nach Leistungsgruppen und weitet diese auf die Leistungsseite aus. Die Bundesversammlung kann demnach je nach Bedarf Ziele, Messgrößen und Soll-Werte sowie die Aufwände und Erträge (statt Kosten und Erlöse wie bei FLAG) jeder Leistungsgruppe im Voranschlagsjahr bestätigen oder verändern. Diese ausgewählten Planungsgrößen werden im Anhang zum Bundesbeschluss über den Voranschlag aufgeführt.

Durch diese Festlegung steigt die Verbindlichkeit der Leistungsinformationen im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Ohne Planungsbeschluss haben diese den Stellenwert von Materialien, mit Planungsbeschluss sind sie eine politische Festlegung, von der der Bundesrat nur in Ausnahmefällen abweichen kann, wobei er die Abweichungen stets zu begründen hat.

Art. 30 Abs. 3

Nach dem (unveränderten) Artikel 30 Absatz 2 FHG ist es Zweck des Voranschlags, die Aufwände und Investitionsausgaben zu bewilligen sowie die Erträge und Investitionseinnahmen zu schätzen. Damit ist zugleich der hauptsächliche Inhalt des Voranschlags umschrieben. Artikel 30 Absatz 3 regelt die Gliederung dieser Beschlussgrößen. Nach wie vor sind diese Angaben für jede Verwaltungseinheit gesondert zu unterbreiten (Art. 30 Abs. 3 Bst. a E-FHG). Der Voranschlag einer Verwaltungseinheit ist sodann weiter zu unterteilen in Budgetpositionen, nämlich die Voranschlagskredite für Aufwände bzw. Ausgaben und die Schätzungen der Erträge bzw. Einnahmen, die für die politische Entscheidungsfindung angemessen zu spezifizieren sind (Art. 30 Abs. 3 Bst. b E-FHG). Die Voranschlagskredite sind nach deren Verwendungszweck zu gruppieren; so ist insbesondere zu unterscheiden zwischen Voranschlagskrediten für den Eigenbereich, solchen für den Transferbereich, solchen für den Finanzaufwand und Krediten für ausserordentliche Transaktionen. Die Einnahmen- bzw. Ertragsschätzungen werden entsprechend der Herkunft der Mittel gruppiert; unterschieden wird insbesondere zwischen Fiskalerträgen, Regalien und Konzessionen, Finanzerträgen und ausserordentlichen Transaktionen.

Die bisherigen Gliederungskriterien der Aufwand- und Ertragsarten (Art. 30 Abs. 3 Bst. b FHG) sowie der Ausgaben- und Einnahmenarten im Investitionsbereich (Art. 30 Abs. 3 Bst. c FHG) werden im Gesetz nicht mehr aufgeführt. Sie sind jedoch weiterhin massgebend für die Ausgestaltung des Kontenrahmens nach Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe a FHG und Artikel 33 FHV. So bleibt weiterhin erkennbar, ob ein Voranschlagskredit Aufwände oder Investitionen enthält. Insgesamt soll die beantragte Neugliederung der Budgetpositionen die Lesbarkeit verbessern und einen Transparenzgewinn ermöglichen. Der Informationsgehalt leidet darunter nicht.

Art. 30a Globalbudgets

Absatz 1 führt das Prinzip der finanziellen Steuerung mittels Globalbudget im verwalteungseigenen Bereich für alle Verwaltungseinheiten ein, wohingegen die Steuerung im Transferbereich unverändert bleibt. Den einzelnen Verwaltungseinheiten wird so in ihrem Eigenbereich, entsprechend der im Rahmen der Globalbudgets von der Bundesversammlung gewährten Mittel, ein grösserer Spielraum für einen wirtschaftlichen und effizienten Einsatz der Mittel gewährt. Den Verwaltungseinheiten

steht es namentlich frei, innerhalb ihrer Globalbudgets unterjährige Verschiebungen zwischen den einzelnen Aufwandarten (z. B. zwischen dem Betriebs- und dem Informatikaufwand) und/oder zwischen den Leistungsgruppen vorzunehmen. Dieser Spielraum kann von der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 ParlG eingeschränkt werden, zum Beispiel indem sie die Höhe der Personalausgaben für eine Verwaltungseinheit festlegt.

Nach Artikel 2 E-FHG sind dem Gesetz grundsätzlich auch die Bundesversammlung, die eidgenössischen Gerichte sowie die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft unterstellt. Nach Artikel 142 Absatz 2 des ParlG bleiben sie allerdings für ihre Budgeteingaben autonom. Dementsprechend gilt für sie die neue finanzielle Steuerung über Globalbudgets sinngemäss.

Absatz 2 legt den Inhalt der Globalbudgets fest. Grundsätzlich soll jede Verwaltungseinheit zwei Globalbudgets führen. Das eine Globalbudget umfasst den Funktionsaufwand (z. B. Personalaufwand, Sach- und Betriebsaufwand sowie Abschreibungen) und die Investitionen im Eigenbereich (z. B. Beschaffung der Arbeitsplatzeinrichtung). Das andere Globalbudget umfasst den Funktionsertrag (z. B. Gebühren und Entgelte für Dienstleistungen) sowie die Investitionseinnahmen im Eigenbereich (z. B. Einnahmen aus Desinvestitionen). Nicht in den Globalbudgets enthalten sind insbesondere der Transferaufwand und der Finanzaufwand.

Absatz 3 sieht eine spezielle Regelung für Verwaltungseinheiten mit hohem Investitionsaufwand vor (dies betrifft namentlich das Bundesamt für Strassen, die Eidgenössische Zollverwaltung, das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, das Bundesamt für Bauten und Logistik, die Verteidigung sowie die Armasuisse Immobilien). Diese Einheiten führen für die Investitionsausgaben und -einnahmen je ein weiteres Globalbudget. Die heute im FLAG-Bereich bekannte Möglichkeit der Kreditverschiebung zwischen diesen Globalbudgets soll erhalten bleiben (Ermächtigung im Bundesbeschluss zum Voranschlag).

Absatz 4 übernimmt die Regelung des bisherigen Artikel 43 Absatz 2 FHG. Er legt die Voraussetzungen fest, unter denen Verwaltungseinheiten ihre in den Globalbudgets bewilligten Aufwände und Investitionsausgaben überschreiten dürfen. Eine Überschreitung ist nur zulässig, wenn diese innerhalb des Rechnungsjahres durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge gedeckt werden kann oder wenn nach Artikel 32a des vorliegenden Entwurfs (E-FHG) gebildete Reserven aufgelöst werden. In jedem Fall ist eine Überschreitung der bewilligten Aufwände und Investitionsausgaben wie bisher gestützt auf Artikel 35 E-FHG der Bundesversammlung mit der Staatsrechnung zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten.

Absatz 5 sieht vor, dass für bedeutende Einzelmassnahmen oder Projekte Kredite ausserhalb der Globalbudgets beschlossen werden können. Es handelt sich somit um Eigenaufwand, der in einem einzelnen Kredit jeweils für eine grössere, klar abgrenzbare Massnahme beschlossen wird. Dabei kann es sich um mehrjährige Projekte handeln, die zugleich mittels mehrjährigen Finanzbeschlüssen gesteuert werden, oder um sehr spezifische Aufgaben, die kein eigenes Globalbudget und auch keine eigene Leistungsgruppe rechtfertigen.

Art. 32a Reserven

In bestimmten, vom Gesetz abschliessend aufgeführten Fällen ist es neu allen Verwaltungseinheiten erlaubt, aus ihren Globalbudgets oder Einzelkrediten Reserven zu

bilden. Damit soll ein Anreiz für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung geschaffen werden. Wie schon heute ist eine Reservenbildung aus Transferkrediten nicht zulässig.

Absatz 1 regelt die Voraussetzungen der Reservenbildung: Ein erster Grund sind projektbedingte Verzögerungen, die dazu führen, dass das bewilligte Globalbudget oder ein Einzelkredit nach Artikel 30a Absatz 5 nicht oder nicht vollständig ausgeschöpft werden kann (Bst. a). Ein zweiter Grund besteht darin, dass die Verwaltungseinheiten Mehrleistungen erbracht haben oder die vorgesehene Leistung wirtschaftlicher ausführen konnten als geplant. Mit dem Nettomehrertrag aus den zusätzlichen Leistungen und den nicht vollständig verwendeten Investitionsausgaben können ebenfalls Reserven gebildet werden (Bst. b). Ein weiterer Anwendungsfall könnte auch darin bestehen, dass mit Erträgen aus Liegenschaftsverkäufen, die im Rahmen von Portfolio-Bereinigungen erzielt wurden, Reserven gebildet werden, die zu einem späteren Zeitpunkt für eine Investition in eine andere Immobilie zur Verfügung stehen.

Mit dem Ausdruck «die Leistungsziele im Wesentlichen erreichen» wird festgehalten, dass von den Verwaltungseinheiten nicht verlangt wird, sämtliche Leistungsziele vollständig erfüllt zu haben, um Reserven bilden zu können. Damit soll vermieden werden, dass sich die Verwaltungseinheiten an einem zu tiefen Ambitionsniveau orientieren.

In jedem Fall unterliegt die Reservenbildung der Zustimmung der Bundesversammlung; sie genehmigt diese mit der Staatsrechnung, wobei Bundesgerichte, die Parlamentsdienste sowie die Eidgenössische Finanzkontrolle ihre Reservenansprüche direkt dem Parlament übermitteln. Reserven, die infolge Projektverzögerungen gebildet werden, können zweckbestimmt für diese verzögerten Projekte verwendet werden. Dem Parlament wird über die Verwendung der Reserven im Rahmen der Begründungen zur Staatsrechnung Bericht erstattet.

Art. 35 Kreditüberschreitungen

Der heute gültige Artikel 35, der festlegt, welche nicht budgetierten Mehraufwände der Bundesversammlung nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten sind, wird ergänzt. Dabei geht es um die Überschreitung des Globalbudgets nach Artikel 30a Absatz 4 E-FHG. Gleichzeitig entfällt die Erwähnung der FLAG-Verwaltungseinheiten. Die nachträgliche Bewilligung erfolgt mit der Staatsrechnung, da die zu bewilligenden Beträge nicht vorher bekannt sind. Der Rest der Bestimmung bleibt unverändert.

Gliederungstitel vor Art. 38

Mit der vorgeschlagenen Änderung entfällt die Dualität in der finanziellen Steuerung des Bundeshaushalts. Der Abschnitt über die vom restlichen Bundeshaushalt abweichende Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten kann damit aufgehoben werden. Das 4. Kapitel ist somit nicht mehr in Abschnitte unterteilt.

Art. 54

Da neu alle Verwaltungseinheiten die Möglichkeit haben, zusätzliche nicht budgetierte Leistungen zu erbringen (vgl. Art. 30a Abs. 4 E-FHG), wird die bisher in Artikel 54 geregelte Möglichkeit der Abrechnung von Drittmitteln und Kofinanzie-

rungen über Bilanzkonten ausserhalb der Erfolgsrechnung nicht mehr benötigt. Sie kann daher aufgehoben werden.

Art. 63a Evaluation des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB)

Der Bundesrat legt der Bundesversammlung spätestens sechs Jahre nach Inkrafttreten der Änderung dieses Gesetzes vom ... einen Evaluationsbericht zur Umsetzung und Wirksamkeit des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) vor.

Mit einer Evaluation nach sechs Jahren soll geprüft werden, wie weit das neue Modell umgesetzt werden konnte und ob die erwartete Wirkung eingetreten ist. Falls die erwartete Wirkung nicht festgestellt werden kann, werden mit dem Evaluationsbericht Massnahmen für Anpassungen vorgeschlagen.

Art. 66b Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Bestimmung stellt sicher, dass der letzte vor Inkrafttreten des E-FHG beschlossene Voranschlag einschliesslich seiner Nachträge noch auf Grund des heute geltenden Rechts vollzogen werden kann. Ebenso muss sich das Entwerfen, die Unterbreitung und die Abnahme der dazugehörigen Staatsrechnung auch nach Inkrafttreten des neuen Rechts auf das FHG vom 7. Oktober 2005 stützen können.

Gegenwärtig werden 20 Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführt. Die Leistungsaufträge werden in der Regel für eine Legislaturperiode erteilt und laufen daher Ende 2015 aus. Da das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) voraussichtlich auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten wird, sollen die Leistungsaufträge von 18³¹ der 20 FLAG-Verwaltungseinheiten bis zum Inkrafttreten des NFB verlängert werden. Sollten sich die Bedingungen in einzelnen Politikbereichen stark verändert haben, so erhält der Bundesrat die Möglichkeit, die Leistungsaufträge entsprechend anzupassen. Werden ausser der Verlängerung keine oder nur geringfügige Änderungen an der Leistungsaufträgen vorgenommen, so kann der Bundesrat auf eine Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen beider Räte verzichten. Werden hingegen wesentliche Änderungen vorgenommen, so wird der Bundesrat die zuständigen parlamentarischen Kommissionen in geeigneter Weise darüber informieren. Um einen gleitenden Übergang zum NFB gewährleisten zu können, legen alle FLAG-Verwaltungseinheiten dem jeweils zuständigen Departement 2015 schriftlich Rechenschaft über die Zielerreichung in der laufenden Legislaturperiode ab. Aufgrund dieser Resultate wird der Handlungsbedarf für die nächste Legislaturperiode festgelegt. Dieses Vorgehen erlaubt es, den administrativen Aufwand für alle Beteiligten in einem dem Sachverhalt angepassten Rahmen zu halten.

³¹ Informatik EDA, Schweizerische Nationalbibliothek, Institut für Virologie und Immunologie, Informatik Service Center EJPD, Bundesamt für Landestopografie, Bundesamt für Sport, armasuisse Immobilien, armasuisse Wissenschaft und Technologie, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Eidgenössische Münzstätte swissmint, Zentrale Ausgleichsstelle, Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, Vollzugsstelle für den Zivildienst, Schweizerische Akkreditierungsstelle, Information Service Center WBF, Bundesamt für Kommunikation, Bundesamt für Strassen und Bundesamt für Zivilluftfahrt

Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002³²

Art. 143 Finanzplan

Die Anpassung dieses Artikels ist nötig, weil der Bundesversammlung der Finanzplan neu zusammen mit dem Voranschlag unterbreitet wird. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, wird das bestehende Instrument der Motion zum Finanzplan aus Artikel 143 herausgelöst und in einem eigenen Artikel geregelt (vgl. dazu Art. 143a E-ParlG).

Der Finanzplan umfasst wie bisher die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre und ermöglicht der Bundesversammlung eine Übersicht über die mittelfristige finanzielle Entwicklung des Bundeshaushalts. Neu wird der Finanzplan nicht mehr in einem eigenen Dokument mit einem eigenen Aufbau vorgelegt, sondern wird im gleichen Dokument wie der Voranschlag publiziert. Die finanziellen Annahmen für die Finanzplanjahre werden in der gleichen Tabelle ausgewiesen wie jene des Voranschlags. Damit wird die Vergleichbarkeit der Kredite über mehrere Jahre erleichtert, weil eine Gesamtübersicht über die Entwicklung Aufwände und Ausgaben sowie der Erträge und Einnahmen ermöglicht wird.

In Zukunft wird der Bundesversammlung wie auch dem Bundesrat ein Führungsinstrumentarium zur Verfügung stehen, das eine verstärkte Verbindung der Aufgaben- mit der Finanzplanung erlaubt, der IAFP. Dieser enthält neben der Sicht auf die 13 Aufgabengebiete und 43 Aufgaben (funktionale Gliederung) eine Aufteilung der Tätigkeiten der Verwaltung auf rund 140 Leistungsgruppen, inklusive Informationen zu Aufwänden, Erträgen und Leistungszielen.

Obwohl der Voranschlag und der Finanzplan zusammengeführt werden, wird die Bundesversammlung wie bisher den Voranschlag beschliessen und den Finanzplan zur Kenntnis nehmen (Abs. 4).

Der bisher gültige Absatz 4 ist aufzuheben. Da der Finanzplan jeweils zusammen mit dem Voranschlag unterbreitet wird, kann er zu Beginn der Legislaturperioden nicht einfach weggelassen werden.

Art. 143a Motionen zum Finanzplan

Mit diesem Artikel werden die Absätze 3 und 3^{bis} von Artikel 143 des geltenden ParlG materiell unverändert übernommen. Somit besteht weiterhin die Möglichkeit eines gegenüber den üblichen Motionen beschleunigten Verfahrens für die Motion zum Finanzplan.

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³³

Art. 38a Leistungsvereinbarungen

Jedes Departement schliesst mit den ihm unterstehenden Einheiten der zentralen Bundesverwaltung und mit den ihm zugeordneten Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die keine eigene Rechnung führen, jährliche Leistungsvereinbarun-

³² SR 171.10

³³ SR 172.010

gen ab. In den Leistungsvereinbarungen werden die politische Zielsetzung und die interne Leistungsplanung miteinander verbunden. Sie stellen daher das zentrale Steuerungsinstrument an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung dar (Abs. 1).

Weder die Bundesversammlung noch die eidgenössischen Gerichte fallen unter die Definition nach Absatz 1. Sie werden für ihre Budgets zwar Leistungsgruppen nach Artikel 3 Absatz 7 E-FHG definieren, hingegen entfällt die Führung mittels Leistungsvereinbarung.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist wegen der ihr durch Artikel 1 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (SR 614.0) zugeordneten Stellung und der ihr übertragenen Aufgaben für die Führung mittels Leistungsvereinbarung nicht geeignet. Der Bundesrat kann weitere Ausnahmen von der Führung mittels Leistungsvereinbarung vorsehen. Dabei wird unter anderem an die Bundeskanzlei gedacht (Abs. 2).

Absatz 3 sieht vor, dass die Kompetenz zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen an Gruppen oder Ämter delegiert werden kann, wenn ein Teil dieser Gruppen und Ämter mit einem eigenen Globalbudget geführt wird. Dies ist zum Beispiel bei Agroscope der Fall. Die Möglichkeit der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers, die delegierten Leistungsvereinbarungen nachträglich zu genehmigen oder Anpassungen anzuordnen, ergibt sich aus Artikel 38 RVOG.

Die Leistungsvereinbarung umfasst die Jahresziele, die Vorhaben einer Verwaltungseinheit sowie messbare quantitative oder qualitative Ziele für die Leistungsgruppen (Abs. 4). Bei Verwaltungseinheiten, die zur Hauptsache interne Dienstleistungen oder Leistungen im Bereich der Politikvorbereitung und -unterstützung erbringen (z. B. Generalsekretariate), können die Ziele von Leistungsgruppen wegfallen, wenn keine sinnvollen Ziele festgelegt werden können. Bei der Leistungsvereinbarung handelt es sich um ein verwaltungsinternes Führungsinstrument, das den eidgenössischen Räten nach seiner Unterzeichnung zugänglich gemacht werden kann.

Eine allfällige weitere Veröffentlichung der Leistungsvereinbarungen wird gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich empfohlen. Sie steht im konkreten Fall aber jeweils im Ermessen der einzelnen Departemente und ihrer Verwaltungseinheiten. Diese entscheiden in Kenntnis der Inhalte der Leistungsvereinbarungen über deren Eignung zur Publikation.

Absatz 5 hält fest, dass die Verwaltungseinheiten jährlich über die Zielerreichung berichten müssen. Der Bericht dient den Departementen zur Aufsicht über die Verwaltungseinheiten. Er unterstützt sie insbesondere dabei, die Verwaltungseinheiten ziel- und ergebnisorientiert zu führen. Mit dem Leistungsnachweis legen die Verwaltungseinheiten gegenüber dem Departement Rechenschaft über die Zielerreichung ab. Vor Beginn jeder neuen Legislaturperiode ist eine grundsätzliche Überprüfung der strategischen Schwerpunkte und damit auch der Gliederung und Ziele der Leistungsgruppen vorzunehmen.

Art. 44

Die bisherige Regelung betreffend die FLAG-Verwaltungseinheiten kann dank der Vereinheitlichung der finanziellen Steuerung des Bundeshaushalts ersatzlos aufgehoben werden.

Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990³⁴

Art. 5 Laufende Prüfung

Der Bundesrat hat im Rahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets 2014³⁵ eine Revision des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990³⁶ vorgeschlagen mit dem Ziel, die periodische durch eine gestaffelte Subventionsüberprüfung zu ersetzen. Da das KAP 2014 möglicherweise an den Bundesrat zurückgewiesen wird, kann diese Gesetzesänderung eventuell nicht in Kraft treten. Im kommenden Jahr müsste daher eine Subventionsüberprüfung nach geltendem Recht in Angriff genommen werden. Dies wäre mit einem erheblichen Aufwand verbunden und könnte die ebenfalls mit einem zusätzlichen Ressourceneinsatz verbundene Umsetzung des NFB beeinträchtigen. Der Bundesrat unterbreitet daher die Änderung des entsprechenden Artikels des Subventionsgesetzes im Rahmen dieser Vorlage erneut dem Parlament. Auch materiell bestehen Berührungspunkte zum NFB: Mit dem neu gestalteten Voranschlag mit IAFP werden gute Voraussetzungen für die in Artikel 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³⁷ geforderte regelmässige Überprüfung der Bundesaufgaben geschaffen. Es ist naheliegend, dass diese in einem Haushalt, der vorwiegend aus Transfers besteht, mit einer Überprüfung der Subventionen zu verbinden ist. Dies ist aus politischen wie aus arbeitsökonomischen Gründen aber nur bei einem gestaffelten Vorgehen realistisch.

Das 2. Kapitel (Art. 4–10) des Subventionsgesetzes (SuG) enthält Grundsätze für die Rechtsetzung über Finanzhilfen und Abgeltungen. Die Grundsätze sind bei der Vorbereitung, beim Erlass und bei der Änderung rechtsetzender Bestimmungen zu beachten und richten sich in erster Linie an den Bundesrat und die Verwaltung (Art. 4). Ausserdem verpflichtet Artikel 5 SuG den Bundesrat dazu, die Subventionsgesetzgebung periodisch auf die Einhaltung dieser Bestimmungen zu überprüfen und der Bundesversammlung über das Ergebnis der Prüfung zu berichten.

Im Subventionsbericht des Bundesrates vom 30. Mai 2008³⁸ stellte der Bundesrat fest, dass noch bei rund 70 Subventionen ein Handlungs- bzw. Reformbedarf bestehe. Dieser fiel deutlich geringer aus als in der Subventionsberichterstattung der Jahre 1997 und 1999. Der Hauptgrund für diese Verbesserung war die Subventionsberichterstattung selbst: Sie trug dazu bei, dass – wo nötig und sinnvoll – Leistungsvereinbarungen, Pauschalierungen, Höchstsätze, Befristungen oder sogenannte sunset legislations eingeführt wurden. Auch konnten verschiedene kleinere Subventionen, die nicht mehr zeitgemäss waren, abgeschafft werden. Der Bundesrat hatte deshalb bereits mit dem Subventionsbericht aus dem Jahr 2008 eine Neugestaltung des Verfahrens für die Überprüfung von Subventionen in Aussicht gestellt. Seither werden Subventionen, deren Finanzbeschlüsse dem Parlament periodisch im Rahmen von Sonderbotschaften vorgelegt werden, sowie Subventionen, deren Rechtsgrundlage innerhalb des Prüfzeitraums neu geschaffen beziehungsweise revidiert wird, im Rahmen der dazugehörigen Botschaft laufend überprüft. Die übrigen Subventionen sollten – mit gewissen definierten Ausnahmen – im Rahmen eines flä-

³⁴ SR 616.1

³⁵ BBl 2013 823

³⁶ SR 616.1

³⁷ SR 172.010

³⁸ BBl 2008 6229

chendeckenden Verfahrens überprüft werden, dessen Ergebnis in einem separaten Subventionsbericht veröffentlicht wird.

Im Rahmen der Aufgabenüberprüfung ist der Bundesrat zum Schluss gelangt, dass der Aufwand für die Erstellung eines separaten Subventionsberichts in einem ungünstigen Verhältnis zu dessen Nutzen steht. Dies gilt umso mehr, als Mängel bei der Subventionierungspraxis dank den bisherigen Subventionsberichten weitgehend behoben werden konnten, beziehungsweise dank der laufenden Berichterstattung in allen relevanten Botschaften von Beginn weg verhindert werden können. Ausserdem erfordern die mit einer gewissen Regelmässigkeit notwendigen Spar- und Entlastungsprogramme automatisch eine Überprüfung der Effizienz und der Effektivität fast sämtlicher Subventionen. Insofern können die wichtigsten Ziele des Subventionsgesetzes, nämlich dass Subventionen nur gewährt werden, wenn sie hinreichend begründet sind, ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen, einheitlich und gerecht geleistet werden und nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet sind, vorläufig als erreicht bezeichnet werden. Diese Errungenschaft gilt es nun mit angemessenem Einsatz zu bewahren.

Der Bundesrat beantragt daher, den flächendeckenden Subventionsbericht durch eine laufende Überprüfung zu ersetzen. In Absatz 1 wird «periodisch, mindestens alle sechs Jahre» entsprechend durch «laufend» ersetzt. Im Gegenzug wird in Absatz 2 die Verpflichtung des Bundesrates zur laufenden Subventionsüberprüfung konkretisiert. Die grosse Mehrzahl der Subventionen wird künftig laufend, das heisst im Rahmen von Botschaften zur Erneuerung von mehrjährigen Finanzbeschlüssen (z. B. BFI-Botschaft, Agrarpolitik, Kulturbotschaft) oder, gegebenenfalls, bei der Änderung ihrer gesetzlichen Grundlage überprüft. Wie bisher wird der Bundesrat in einer besonderen Ziffer der entsprechenden Botschaft darüber Bericht erstatten. Die – mehrheitlich kleinen – Subventionen, die durch dieses Raster fallen, werden künftig departementsweise überprüft; demnach wird der Bundesrat jedes Jahr die nicht anderweitig überprüften Subventionen eines Departements überprüfen und in der Staatsrechnung darüber Bericht erstatten. Erkennt er dabei einen Handlungsbedarf, so erarbeitet er entsprechende Massnahmen, über deren Umsetzung er in der Botschaft zur Staatsrechnung regelmässig Bericht erstattet. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass jede Subvention mindestens alle sieben Jahre einmal überprüft wird. Der Bundesrat wird erstmals in der Rechnung 2014 über die Überprüfung der Subventionen des EDA Bericht erstatten.

Der neue Absatz 3 beinhaltet schliesslich den bisher in Absatz 2 enthaltenen Auftrag an den Bundesrat, dem Parlament die nötigen Gesetzesänderungen vorzulegen.

Steuervergünstigungen fallen als versteckte Subventionen auch unter die Berichterstattungspflicht. Ihre Evaluation ist allerdings erschwert, weil die tatsächlichen Einnahmefälle nur schwer quantifizierbar sind. Die Eidg. Steuerverwaltung führt eine Liste der einzelnen Steuervergünstigungen (inkl. Einnahmefallschätzungen) und hat diese auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Die Liste wird periodisch aktualisiert, soweit neue Daten vorhanden sind. Über die Ergebnisse der Aktualisierungen informiert der Bundesrat in der Finanzberichterstattung.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Projektkosten

Für den Projektantrag wurden die Gesamtkosten für das Projekt aus zentraler Sicht geschätzt. Diese Kostenschätzung ist teilweise mit Unsicherheiten verbunden, da die Umsetzungsarbeiten in den Departementen und Verwaltungseinheiten je nach Ausgangslage und individuell gewünschter Vertiefung einen unterschiedlichen Aufwand auslösen werden. Nach Schätzung der Eidgenössischen Finanzverwaltung belaufen sich die Kosten auf insgesamt 31 Millionen. Davon entfallen 22 Millionen auf interne Kosten für Arbeitsleistungen und 9 Millionen auf zusätzlich benötigte Kreditmittel für die befristete Erhöhung des Personal- und Beratungsaufwands und die zentralen IT-Anpassungen. Nachfolgend wird detailliert aufgezeigt, mit welchen Annahmen die Projektkosten kalkuliert wurden:

- *Zentrale Projektarbeiten im Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) (7 Mio.):* Die Arbeiten für die Konzeption des NFB sowie für die daraus entstehenden fachlichen Anpassungen im Finanz- und Rechnungswesen und in der Finanzberichterstattung werden fast ausschliesslich durch das vorhandene Personal erbracht. Die Gesamtprojektleitung arbeitet ohne externe Beratung innerhalb der EFV. Für die Schulung und Beratung der Ämter stehen die Fachleute der Querschnittsämtler des EFD zur Verfügung. Diese Arbeitsorganisation ist kostengünstig und sorgt dafür, dass das Know-how intern aufgebaut und erhalten bleibt. Der Kreditbedarf für die zentralen Projektarbeiten wird vollständig über bestehende Budgets finanziert.
- *Dezentrale Umsetzung in den Departementen und der Bundeskanzlei (15+8 Mio.):* Die dezentralen Projektarbeiten umfassen die Projektleitungen vor Ort, die zusammen mit den Fachpersonen die Vorbereitungsarbeiten durchführen, die Leistungsgruppen erarbeiten, die Führungs- und Controlling-Prozesse bei Bedarf ergänzen sowie für jede Verwaltungseinheit den Voranschlag mit IAFP und die Leistungsvereinbarung erstellen. Je Verwaltungseinheit wird dafür abhängig von der Grösse mit einem unterschiedlichen Zeitaufwand gerechnet. Bei kleinen Verwaltungseinheiten dürfte der Aufwand voraussichtlich rund 240 Tage betragen, bei mittleren 360 Tage und bei grossen bis 480 Tage. FLAG-Einheiten benötigen rund 130 Tage. In geringerem Umfang wird auch bei den Behörden und Gerichten ein gewisser Aufwand anfallen. Für die Departemente und die BK wird mit je rund 300 Tagen gerechnet. Die Arbeitstage verteilen sich auf die Jahre 2013–2016 und können im Umfang von umgerechnet 15 Millionen intern geleistet werden. Um die Koordination und den Support innerhalb der Departemente sicher zu stellen wird ein personeller Mehrbedarf von einer auf vier Jahre befristeten Stelle je Departement und Bundeskanzlei nötig (total 5 Millionen, siehe unten). Zudem ist denkbar, dass in den Departementen eigene Anschluss- oder Ergänzungsprojekte gestartet werden, um spezifische, zusätzliche Bedürfnisse bei der NFB-Einführung abzudecken. Die Departemente und die Bundeskanzlei konnten deshalb ihre Beratungskredite für die Jahre 2013–2015 um je 150'000 beziehungsweise 75'000 Franken aufstocken (total 3 Mio.). Insgesamt entsteht bei den Departementen und bei der

Bundeskanzlei demnach – neben den internen Kosten von 15 Millionen – ein zusätzlicher Kreditbedarf von 8 Millionen; dieser wurde in der Finanzplanung 2013–2015 berücksichtigt.

- *IT-Anpassungen (0.5–1 Mio.):* Die IT-Anpassungen werden mit zwei separaten und über das NFB hinaus gehenden Projekten zur Erneuerung der IT-Infrastruktur in der Eidgenössischen Finanzverwaltung und in den bundesweiten Supportprozessen Finanzen, Personal und Logistik umgesetzt (vgl. Ziff. 3.1.3). Das Projektbudget für den Generationenwechsel bei den zentralen Modulen in der EFV beträgt 4 Millionen. Darin enthalten sind die Mittel für die Umsetzung der NFB-Anforderungen, d. h. für die Erfassung und Auswertung der Daten zu den Leistungsgruppen und Zielen, im Umfang von 0.5 bis 1 Million. Das Projektbudget für die Konzeption und den Aufbau des neuen Data-Warehouses für die Supportprozesse (inkl. Anpassung der Extraktoren zwischen den unveränderten VBS-Systemen und dem neuen Data-Warehouse im EFD) beläuft sich auf 7.2 Millionen. Die SAP-Applikationen der anderen Departemente sind nicht betroffen.

Betriebskosten

Die Schätzung für die jährlich anfallenden Betriebskosten des NFB ab 2017 beläuft sich auf insgesamt 3 Millionen für zusätzliche interne Arbeitsleistungen zur Pflege der neuen Führungsinstrumente. Die Kalkulation basiert auf einer Studie der EFK zum Aufwand, der aus der Pflege des FLAG-Instrumentariums resultiert³⁹. Die EFK hat damals festgestellt, dass zwar ein Mehraufwand zu verzeichnen, dieser aber angesichts des erzielten Nutzens gerechtfertigt ist. Im Vergleich zu FLAG werden die Instrumente noch einmal vereinfacht. Damit kann auch der Aufwand für die Berichterstattung in engen Grenzen gehalten werden. Insbesondere ist die flächendeckende Leistungszeiterfassung grundsätzlich kein Erfordernis für den Betrieb des NFB. Deren Einführung erfolgt nach spezifischem Bedarf der Verwaltungseinheiten. Einen Mehraufwand verursachen im Wesentlichen die periodische Prüfung der strategischen Schwerpunkte, das mitlaufende Leistungs- und Ressourcencontrolling sowie die Aktualisierung der Ziele zu Leistungen und Wirkungen für die Leistungsvereinbarung und den Voranschlag mit IAFP.

Wie in Ziffer 1.2.2 ausgeführt, wird insbesondere bei der Zielsetzung und -messung ein pragmatischer Ansatz verfolgt. Es ist dennoch nicht auszuschliessen, dass bei der Messung der Zielerreichung ein Mehraufwand resultiert (bei 50 000.– pro Verwaltungseinheit wären es rund 3 Mio.). Dieser mögliche Mehraufwand kann aber erst genauer abgeschätzt werden, wenn die Verwaltungseinheiten Ziele und Messgrössen festlegt haben. Die Eidgenössische Finanzverwaltung wird zu gegebener Zeit eine Kostenschätzung durchführen. Für die zusätzlichen Betriebskosten, die mit dem NFB anfallen, werden die Ausgabenplafonds der Verwaltung aber nicht erhöht werden.

Beim Betrieb der gesamten neuen IT-Infrastruktur im Finanz- und Rechnungswesen (siehe Ziff. 3.1.3) fallen nach dem Rückbau der bisherigen Systeme etwa 0.5 Millionen zusätzliche Betriebskosten für die zentralen Prozesse und das Data-Warehouse insgesamt an. Mit einem geringen Teil davon können die Informationen zu den Leistungsgruppen gespeichert werden. Dies ermöglicht auch die automatisierte

³⁹ Eidgenössische Finanzkontrolle, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, Bern.

Aufbereitung von Zahlen und Texten in der Finanzberichterstattung für das Parlament.

Abbildung 8

Übersicht Projekt- und Betriebskosten NFB (in Millionen)

Zentrale Projektkosten für die Konzeption, Realisierung und Einführung	8
– Arbeitsleistungen in den Querschnittsämtern des EFD (inkl. Schulung)	7
– Anteil IT-Anpassungen zugunsten des NFB (gemäss separaten Projekten IT-Infrastruktur 2017 und BW-Aufbau für die Querschnittsämter)	1
Dezentrale Projektkosten für die Konzeption, Realisierung und Einführung	23
– Arbeitsleistungen in den Departementen, der Bundeskanzlei und den Verwaltungseinheiten	15
– befristete Aufstockung im Personalbereich in den Departementen und der Bundeskanzlei	5
– befristete Aufstockung der Beratungskredite in den Departementen und der Bundeskanzlei	3
Total einmalige Projektkosten (inkl. zusätzlicher Kreditmittel von insgesamt 9 Mio.)	31
Jährlich wiederkehrende, zusätzliche Betriebskosten	3
– Pflege der Leistungsvereinbarungen, des Zielsystems und des Berichtswesens	3
– Messung der Zielerreichung	n.q.
– Zusätzliche IT-Betriebskosten zugunsten des NFB (gemäss separaten Projekten IT-Infrastruktur 2017 und BW-Aufbau für die Querschnittsämter)	n.q.

Obenstehende Kostenschätzung geht vom Einführungstermin 1.1.2016 aus: Durch die Verschiebung auf 1.1.2017 fallen die Betriebskosten des NFB erst ein Jahr später an. Jedoch müssen die acht befristeten Stellen der Projektleiter/innen NFB in Departementen und Bundeskanzlei um ein Jahr verlängert werden (+1 Mio.). Weitere Zusatzkosten können im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Konsultationsergebnisse zu den Leistungsgruppen und Zielen im Jahr 2015 entstehen; sie lassen sich heute noch nicht abschätzen. Per Saldo hat die Verschiebung der Einführung auf den 1.1.2017 keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Das NFB dürfte insgesamt kaum Auswirkungen auf den Personalbestand haben. Die Aufstockung der Mittel für die Einführung des NFB betrifft die befristeten departementalen Projektleitungen. Es wird angestrebt, dass der Betrieb des NFB in den Bereichen Planung, Controlling und Rechnungsführung grundsätzlich mit dem vorhandenen Personal erfolgen kann. In diesen Bereichen verfügt die Bundesverwaltung sowohl in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht in der Regel bereits heute über die notwendigen Ressourcen.

Nicht auszuschliessen ist, dass der durch das Globalbudget ermöglichte flexiblere Mitteleinsatz dennoch Auswirkungen auf den Personalbestand haben kann. Verwaltungseinheiten können zum Beispiel zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen des unveränderten Globalbudgets einstellen, statt externe Beratungsleistungen einzukaufen. Die Entwicklung in diesem Bereich wird durch die Ressourcensteuerung des Bundesrats aber beobachtet und gegebenenfalls korrigiert (vgl. Ziff. 1.2.8 zur Ressourcensteuerung).

3.1.3 Auswirkungen auf die Informatik

Zur Unterstützung des Führungsmodells sind IT-Anpassungen nötig. Zu diesen zählen insbesondere der Ausweis von Aufwand und Ertrag der Leistungsgruppen in der Finanzberichterstattung sowie die Datenhaltung für Ziele und Ergebnisse mit Messgrössen und Kommentaren. Zahlen und Textteile sollten in einem standardisierten Format vorliegen, das für Auswertungen und die Herstellung von Vorschlag mit IAFP sowie für die Leistungsvereinbarungen genutzt werden kann. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen bezüglich Qualität der Daten und der Datenhaltung – und somit auch der Revisionsicherheit – nur mit einer Automatisierung erreicht werden können. Dank der Integration in ein IT-System sind Verarbeitungsprozesse weniger fehleranfällig und können zeitsparender ablaufen.

Die heute bestehende SAP-Umgebung im Finanz- und Rechnungswesen der Bundesverwaltung wurde grösstenteils im Rahmen des Projekts Neues Rechnungsmodell (NRM) per 1. Januar 2007 eingeführt. Inzwischen zeichnet sich für zentrale Module ein Generationenwechsel ab, sodass diese in den nächsten Jahren ausser Betrieb genommen und durch neue Komponenten abgelöst werden müssen. Betrieb und Weiterentwicklung sind mittelfristig nicht mehr sichergestellt und würden zudem steigende Betriebskosten zur Folge haben. Zur Identifikation des Handlungsbedarfs hat das EFD Studien erstellt. Dabei wurden – nebst den technischen Erfordernissen – auch die fachlichen Weiterentwicklungen und die vorgesehenen Prozessinnovationen berücksichtigt. Dieser Informatik-Entwicklungsschritt umfasst die Ablösung der Applikationen zur Planung und Budgetierung, zur Berichterstattung, zur Konsolidierung, zur bundesinternen Leistungsverrechnung sowie zur Liquiditätsplanung. Dazu wurde bereits ein erster Prototyp zur Validierung der Anforderungen und Lösungsmöglichkeiten erstellt. Zusätzlich muss zur Sicherstellung der Supportprozesse von EFV, EPA und BBL ein neues Data-Warehouse konzipiert und realisiert werden. Die Anforderungen für den Aufbau und Betrieb eines elektronischen Informations-Systems für das Parlament wurden ebenfalls aufgenommen. Dessen Umsetzung ist im Rahmen der erwähnten Projekte zu klären.

Die Ablösung und Erweiterung der zentralen SAP-Systeme sowie der Aufbau eines neuen Data-Warehouses wurden von Anfang an auf den Terminplan des NFB abgestimmt. Dazu sind bereits zwei separate Projekte gestartet (IT-Infrastruktur 2017 und BW-Aufbau für die Querschnittsämtler). Der Generationenwechsel der zentralen SAP-Systeme und die Inbetriebnahme eines neuen Data-Warehouses erfordern einen vorübergehenden Parallelbetrieb von alten und neuen Systemen sowie einen eng ausgestalteten Projektfahrplan. Dies verursacht 2015–2017 entsprechend höhere Betriebskosten.

3.1.4 Auswirkungen auf den Bundeshaushalt insgesamt

Mit dem NFB verfolgt der Bundesrat unter anderem das Ziel, die Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung weiter zu verbessern. Dieses Ergebnis wird sich allerdings nicht automatisch einstellen, sondern erfordert die Eigeninitiative der Departemente und Verwaltungseinheiten, die neuen Anreizinstrumente und Handlungsspielräume auch im Interesse der Effizienzverbesserung zu nutzen. Daneben können zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit gezielte Vorgaben erlassen werden. Dank der Globalisierung der Kredite und der Möglichkeit zur Reservenbildung im Funktionsbereich wird im Weiteren auch die Budgetgenauigkeit verbessert werden können.

Der Bundesrat hat beschlossen, dass jede Verwaltungseinheit im Voranschlag mit IAFP nach Möglichkeit mindestens ein Wirtschaftlichkeitsziel ausweisen muss. Der Bundesrat will allerdings noch offen lassen, wie die Wirtschaftlichkeitsgewinne im Einzelnen verwendet werden sollen: Grundsätzlich ist es möglich, sie für die Leistungs- und Qualitätsverbesserungen, die Alimentierung neuer Aufgaben oder die Entlastung des Haushalts einzusetzen. Vor der Einführung des NFB wird sich der Bundesrat vertieft mit diesen Fragen auseinander setzen. Ebenso wird er sich zu diesem Zeitpunkt damit befassen, wie mit den zu erwartenden Flexibilitätsgewinnen (leichtere Kreditausschöpfung infolge Globalbudgetierung) umgegangen werden soll.

3.1.5 Auswirkungen auf die Verwaltungsführung und -kultur

Der Bundesrat erwartet, dass die mit dem NFB eingeführten instrumentellen Neuerungen positive Auswirkungen auf die Verwaltungsführung und -kultur haben werden. Das NFB wird mithelfen, die laufenden Bestrebungen zur Förderung der Ziel- und Ergebnisorientierung zu verstärken. Dieser kulturelle Wandel wird sich aber nicht von selber einstellen. Die Führungskräfte der Bundesverwaltung sind durch gezielte Informations- und Schulungsmassnahmen auf die mit dem NFB verbundenen Neuerungen vorzubereiten. Damit wird sichergestellt, dass sie die Handlungsspielräume kennen, diese im Alltag nutzen und so einen Beitrag zu den angestrebten Zielen leisten. Das Eidgenössische Finanzdepartement (Eidgenössische Finanzverwaltung, Eidgenössisches Personalamt) wird ein entsprechendes bundesweites Informations- und Schulungsangebot zur Verfügung stellen.

3.2 Auswirkungen auf Kantone, Städte und Gemeinden

Die Mehrzahl der Kantone und auch zahlreiche Städte und Gemeinden haben die Verwaltungsführung in den vergangenen Jahren teils tiefgreifend umgestaltet (vgl. Ziff. 1.6). Der Bund wird mit dem NFB somit keine neue Reformwelle auslösen. Zweifellos orientieren sich die Kantone und Gemeinden bei weiteren Anpassungen an ihren Führungsmodellen unter anderem aber an den Entwicklungen auf Bundesebene. Ein neues Führungsmodell in der Bundesverwaltung kann insofern für andere Körperschaften eine Bestätigung dafür sein, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Für Körperschaften, die bis heute an der traditionellen Input-Steuerung festgehalten haben, kann das NFB Anlass geben, die eigene Position erneut zu überprüfen.

3.3 Weitere Auswirkungen

Weitere direkte Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft oder die Umwelt sind durch die Einführung des neuen Führungsmodells nicht zu erwarten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁴⁰ zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁴¹ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Sie figuriert unter dem Ziel «Das Gleichgewicht des Haushalts bleibt gewahrt».

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der unterbreitete Erlass stützt sich in erster Linie auf Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV). Wesentliche Grundlage bildet ausserdem Artikel 126 BV über die Haushaltführung. Diese Bestimmung regelt auf Verfassungsebene die Schuldenbremse und fordert explizit Vollzugsbestimmungen auf Gesetzesstufe (vgl. Art. 13–18 FHG).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Im Bereich des Haushalt- und Kreditrechts des Bundes besteht keine Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Rahmenbedingungen auf internationaler oder europarechtlicher Ebene. Hingegen empfiehlt sich aus Gründen der Vergleichbarkeit die Anlehnung an internationale Standards der Rechnungslegung, insbesondere an IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*).

5.3 Erlassform

Die Vorlage umfasst grundlegende Bestimmungen rechtsetzender Natur über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Solche Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Das Finanzhaushaltsgesetz regelt zwar das Verfahren der Kreditbewilligung, enthält aber selbst weder Subventionsbestimmungen noch Verpflichtungskredite oder

⁴⁰ BBl 2012 481, hier 538 und 606

⁴¹ BBl 2012 7155, hier 7156

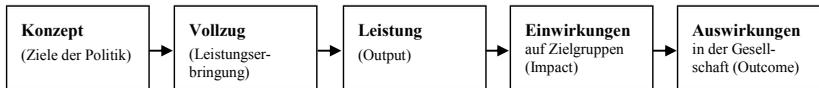
Zahlungsrahmen. Es ist daher der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 BV nicht zu unterstellen.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Von der Änderung des FHG sind keine Bestimmungen betroffen, die Rechtsetzungsbefugnisse delegieren. Das gleiche gilt auch für das ParlG. Hingegen wird der Bundesrat mit der neuen Bestimmung im RVOG ermächtigt, einzelne Verwaltungseinheiten von der Führung mit Leistungsvereinbarungen auszunehmen (vgl. Art. 38a Abs. 2 E-RVOG). Ausserdem werden die Departemente ermächtigt, die Kompetenz zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen an bestimmte Gruppen und Ämter zu delegieren (vgl. Art. 38a Abs. 3 E-RVOG).

Erläuterung zum Wirkungsmodell

Als Orientierungshilfe für die Formulierung der Grundaufträge der Leistungsgruppen soll in der Regel – wie bei FLAG – für jede Leistungsgruppe ein einfaches Wirkungsmodell erstellt werden. Das Wirkungsmodell deckt als gedankliches Konstrukt die folgenden Elemente ab:



- *Konzept*: Die politischen Ziele und Massnahmen zur Problemlösung sind in Gesetzen und Verordnungen festgehalten. In Strategie- und Programmpapieren der Verwaltung werden der politische Auftrag und der Weg zur Zielerreichung konkretisiert.
- *Vollzug*: Sämtliche Vorbereitungs- und Vollzugsaktivitäten der Verwaltungseinheit, die der Leistungserstellung und Zielerreichung dienen, zählen zum Vollzug – nicht aber das Vollzugsergebnis selbst.
- *Leistung (Output)*: Sämtliche Ergebnisse des Vollzugsprozesses werden hier separat aufgeführt. Diese Leistungen richten sich meist an einen genau bestimmten Kreis von Leistungsempfänger/innen (Zielgruppe).
- *Einwirkung (Impact)*: Sämtlicher Nutzen für die Zielgruppen oder deren Reaktionen und Verhaltensänderungen (evtl. auch für Mittler zur Erreichung dieser Zielgruppen) können als erste Wirkung von zu einer Leistungsgruppe zusammengefassten Einzelleistungen beurteilt werden.
- *Auswirkung (Outcome)*: Letztendlich wird mit politischen Massnahmen angestrebt, dass die bei den Zielgruppen erreichten Wirkungen einen positiven Effekt auf die Gesellschaft, die Wirtschaft, die Umwelt etc. haben.

Für die Planung und Steuerung des Ressourceneinsatzes in den Verwaltungseinheiten werden im NFB nicht die Auswirkungen (*Outcome*) im Vordergrund stehen. Das Messen und Beurteilen der späteren Wirkungen und Nebenwirkungen erfolgt nach Bedarf wie bereits heute über Evaluationen.

Im Zentrum steht beim NFB vielmehr die Entwicklung der Leistungen und ihrer Einwirkungen (*Impact*) auf die Zielgruppe. Die Leistungen sollen jährlich festgelegt und gemessen werden, die Einwirkungen mindestens periodisch. Dabei interessiert insbesondere die mittelfristige Entwicklung der finanziellen und materiellen Zielwerte: Ist in den nächsten Jahren eine bessere Zielerreichung geplant? Kann oder muss der Zielwert in den nächsten Jahren angehoben oder abgesenkt werden? Weiter interessiert bei den Leistungen und gegebenenfalls Einwirkungen der jährliche Vergleich von Zielen und Ergebnissen, also der Soll-Ist-Vergleich: Wurde das Ziel erreicht? Wenn nein, warum nicht?

Einen dritten Ansatz zur systematischen Leistungsmessung in der Bundesverwaltung stellen die sogenannten Legislaturindikatoren dar. Sie dienen der Beobachtung politisch relevanter Entwicklungen. Hingegen sind sie weder für die Evaluation spezifischer Politikprogramme noch für deren Controlling (Steuerung) geeignet.

Insofern sind die mit dem NFB in der Finanzberichterstattung vorgesehenen Leistungsvorgaben und -messungen eine sinnvolle Ergänzung zu den anderen in der Verwaltung angewandten Methoden der Erfolgskontrolle (Evaluationen, Legislaturindikatoren).

Provisorischer Leistungsgruppen-Katalog der Bundesverwaltung

Behörden und Gerichte

Bundesversammlung

LG 1: Bundesversammlung

Bundesrat

LG 1: Bundesrat

Bundeskanzlei

LG 1: Unterstützung Bundespräsidium und Bundesrat

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

LG 1: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

Bundesgericht

LG 1: Rechtsprechung Bundesgericht

Bundesstrafgericht

LG 1: Rechtsprechung Bundesstrafgericht

Bundesverwaltungsgericht

LG 1: Rechtsprechung Bundesverwaltungsgericht

Bundespatentgericht

LG 1: Rechtsprechung Bundespatentgericht

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

LG 1: Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

Bundesanwaltschaft

LG 1: Bundesanwaltschaft

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

LG 1: Führungsunterstützung, Geschäftskoordination und Landeskommunikation
(Generalsekretariat)

LG 2: Interessenwahrung

LG 3: Kompetenzzentrum Ressourcen

LG 4: IT

LG 5: Aussennetz

LG 6: Humanitäre Hilfe

LG 7: Erweiterungsbeitrag

LG 8: Entwicklungszusammenarbeit

LG 9: Osthilfe

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Generalsekretariat EDI

LG 1: Führungsunterstützung, Geschäftskoordination und Ressourcensteuerung

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann

LG 1: Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann

Schweizerisches Bundesarchiv

LG 1: Informationsmanagement

Bundesamt für Kultur

LG 1: Kulturerbe und Vermittlung

LG 2: Kulturschaffen und kulturelle Vielfalt

Schweizerische Nationalbibliothek

LG 1: Sammlung und Nutzung der Helvetica

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie

LG 1: Information und Expertenleistungen zu Wetter und Klima

LG 2: Daten zu Wetter und Klima

Bundesamt für Gesundheit

LG 1: Kranken- und Unfallversicherung

LG 2: Gesundheit

Bundesamt für Statistik

LG 1: Statistische Informationen

Bundesamt für Sozialversicherungen

LG 1: Altersvorsorge

LG 2: Invalidenversicherung

LG 3: Kinder-, Jugend-, Familien-, Alters- und Sozialpolitik

Bundesamt für Veterinärwesen

LG 1: Veterinärwesen

Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe

LG 1: Referenzzentrum für virale Tierkrankheiten

Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Generalsekretariat EJPD

LG 1: Führungsunterstützung und Ressourcensteuerung

Bundesamt für Justiz

LG 1: Nationale Rechtsordnung

LG 2: Straf- und Massnahmenvollzug

LG 3: Internationales Recht

Bundesamt für Polizei

LG 1: Kriminalpolizeiliche Aufgaben

LG 2: Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

LG 3: Verwaltungspolizeiliche Aufgaben und Polizeiunterstützung

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung

LG 1: Rechtsvergleichende Beratung

Eidgenössische Spielbankenkommission

LG 1: Vollzug der Spielbankengesetzgebung

Bundesamt für Migration

LG 1: Asyl- und Flüchtlingsbereich

LG 2: Ausländerbereich

Informatik Service Center EJPD

LG 1: IKT-Betrieb

LG 2: IKT-Projekte und Dienstleistungen

LG 3: Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr

Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Generalsekretariat VBS

LG 1: Führungsunterstützung und Ressourcensteuerung

Nachrichtendienst des Bundes

LG 1: Nachrichtendienstliche Leistungen Bund

Bundesamt für Sport

LG 1: Eidgenössische Hochschule für Sport

LG 2: Jugend- und Erwachsenensport, Fördermassnahmen

LG 3: Infrastruktur und Betrieb

LG 4: Nationales Jugendsportzentrum Tenero

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

LG 1: Konzeption und Koordination

LG 2: Labor Spiez

LG 3: Nationale Alarmzentrale

LG 4: Ausbildung

LG 5: Infrastruktur

Verteidigung

LG 1: Führung

LG 2: Ausbildung

LG 3: Operationen

Armasuisse Beschaffung

LG 1: Einkauf- und Lieferantenmanagement

LG 2: Projekt- und Beschaffungsmanagement

Armasuisse Wissenschaft und Technologie

LG 1: Technologiemanagement

LG 2: Analysen und Erprobungen

Armasuisse Immobilien

LG 1: Kernbestand

LG 2: Dispositionsbestand

Bundesamt für Landestopografie (swisstopo)

LG 1: Landesaufnahme

LG 2: Geokoordination

Finanzdepartement (EFD)

Generalsekretariat EFD

LG 1: Führungsunterstützung und Steuerung

Eidgenössische Finanzverwaltung

LG 1: Finanz- und ausgabenpolitische Grundlagen

LG 2: Finanzplanung, Budgetierung und Rechnungsführung

LG 3: Bundestresorerie

Zentrale Ausgleichsstelle

- LG 1: Cotisations et prestations de la Caisse suisse de compensation
- LG 2: Prestation Assurance invalidité
- LG 3: Cotisations et prestations de la Caisse fédérale de compensation
- LG 4: Prestation de service à des tiers

Eidgenössische Münzstätte (swissmint)

- LG 1: Prägen von Münzen

Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen

- LG 1: Internationale Finanz- und Steuerfragen

Eidgenössische Steuerverwaltung

- LG 1: Mehrwertsteuer (Erhebung)
- LG 2: Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Abgaben (Erhebung, Rück-
erstattung und Aufsicht)

Eidgenössische Zollverwaltung

- LG 1: Erhebung von Abgaben
- LG 2: Sicherheit und Migration
- LG 3: Unterstützung des internationalen Handels
- LG 4: Schutz von Gesundheit und Umwelt

Informatiksteuerungsorgan des Bundes

- LG 1: IKT-Führung und -Steuerung Bundesverwaltung
- LG 2: Nationale Koordination E-Government und Cyber-Risiken

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

- LG 1: IKT-Betrieb
- LG 2: IKT-Projekte und -Dienstleistungen

Eidgenössische Finanzkontrolle

- LG1: Finanzaufsicht nach Finanzkontrollgesetz

Eidgenössisches Personalamt

- LG 1: Personal- und Vorsorgepolitik / Personaldienstleistungen
- LG 2: Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung

Bundesamt für Bauten und Logistik

- LG 1: Unterbringung Bund
- LG 2: Beschaffung Güter und Dienstleistungen
- LG 3: Beschaffungspolitik

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

Generalsekretariat WBF

- LG 1: Führungsunterstützung und Steuerung
- LG 2: Preisüberwachung
- LG 3: Büro für Konsumentenfragen

Staatssekretariat für Wirtschaft

- LG 1: Arbeitsmarktpolitik
- LG 2: Aussenwirtschaftspolitik
- LG 3: Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit
- LG 4: Standortförderung
- LG 5: Wirtschaftspolitik

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

LG 1: Berufsbildung und allgemeine Bildung

LG 2: Forschung und Innovation

LG 3: Hochschulen

Bundesamt für Landwirtschaft

LG 1: Agrarpolitik

Agroscope

LG 1: Landwirtschaftliche Forschung

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung

LG 1: Versorgungssicherung

Bundesamt für Wohnungswesen

LG 1: Wohnungswesen

Wettbewerbskommission

LG 1: Wettbewerb

Vollzugsstelle für den Zivildienst

LG 1: Vollzug Zivildienst

Schweizerische Akkreditierungsstelle

LG 1: Akkreditierung

Kommission für Technologie und Innovation

LG 1: Innovationsförderung

Information Service Center WBF

LG 1: IKT-Betrieb

LG 2: IKT-Projekte und Dienstleistungen

Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Generalsekretariat UVEK

LG 1: Führungsunterstützung und Ressourcensteuerung

Bundesamt für Verkehr

LG 1: Bahninfrastruktur

LG 2: Öffentlicher Verkehr und Schienengüterverkehr

LG 3: Sicherheit öffentlicher Verkehr

Bundesamt für Zivilluftfahrt

LG 1: Luftfahrtsicherheit

LG 2: Luftfahrtspolitik

Bundesamt für Energie

LG 1: Energieversorgung und -nutzung

LG 2: Sicherheit im Energiebereich

LG 3: Forschung im Energiebereich

Bundesamt für Strassen

LG 1: Strassennetze und Verkehrsmanagement

LG 2: Nationalstrasseninfrastruktur

LG 3: Strassenverkehr

Bundesamt für Kommunikation

LG 1: Medien

LG 2: Fernmeldewesen und Postpolitik

Bundesamt für Umwelt

LG 1: Schutz und Nutzen der Ökosysteme

LG 2: Gesundheitsschutz im Umweltbereich

LG 3: Klimapolitik und Gefahrenprävention

Bundesamt für Raumentwicklung

LG 1: Raum- und Verkehrsentwicklung

Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle

LG 1: Unfalluntersuchung Aviatik, Bahnen und Schiffe

Regulierungsbehörden Infrastruktur

LG 1: Unabhängige sektorspezifische Regulation von Infrastrukturen sowie
Medienaufsicht

Muster für Voranschlag mit IAFP Verwaltungseinheiten

Bundesamt für Sport

C Voranschlag mit IAFP Verwaltungseinheiten

504 Bundesamt für Sport

Strategische Schwerpunkte

- Sport- und Bewegungsförderung für alle Alters- und Leistungsstufen
- Förderung der Aus- und Weiterbildung im Bereich des Sports
- Unterstützung des Leistungssports
- Bekämpfung unerwünschter Begleiterscheinungen des Sports (insbesondere Doping, Gewalt, Korruption)

Projekte und Vorhaben 2014

- Leistungssportkonzept Bund: Verabschiedung
- Korruption und Spielmanipulation im Sport: Weiterführung der Rechtsetzungsarbeiten in Zusammenarbeit mit dem EJPD
- Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport: Verabschiedung Botschaft
- Risikoaktivitätengesetz: Inkraftsetzung und Umsetzung;
- Nationales Schneesportzentrum: Evaluation Standort
- Europarat: Durchführung der Sportministerkonferenz 2014 (Enlarged Partial Agreement on Sport) in Magglingen

Erfolgs- und Investitionsrechnung

Mio	Rechnung		Voranschlag		Finanzplan			0Δ in % 2013-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Ertrag	19.5	17.3	19.0	19.0	19.0	19.0	2.4%	
Δ in % Vorjahr			9.8%	0.0%	0.0%	0.0%		
Δ ggü. IAFP 2013-2016			1.7	1.7	1.7			
Ertrag im Globalbudget	19.5	17.3	19.0	19.0	19.0	19.0	2.4%	
Ertrag ausserhalb Globalbudget	-	-	-	-	-	-		
Aufwand	193.4	205.3	217.2	217.3	220.8	221.1	1.9%	
Δ in % Vorjahr			5.8%	0.1%	1.6%	0.1%		
Δ ggü. IAFP 2013-2016			6.6	6.5	6.5			
Aufwand im Globalbudget	99.1	101.7	105.2	105.4	107.6	108.0	1.5%	
Aufwand ausserhalb Globalbudget	94.3	103.6	112.0	111.9	113.2	113.1	2.2%	
Investitionseinnahmen	-	-	-	-	-	-		
Investitionsausgaben	3.0	8.6	15.9	15.2	15.0	14.0	12.9%	
Investitionsausgaben im Globalbudget	1.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	2.5%	
Investitionsausgaben ausserhalb Globalbudget	1.1	7.7	14.9	14.2	14.0	13.0	14.0%	

Kommentar

Das Bundesamt für Sport ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die Belange des Sports. Schwerpunkte seiner Tätigkeiten bilden derzeit die Arbeiten am Leistungssportkonzept Bund, das in Kooperation mit den öffentlich- und privatrechtlichen Partnern erstellt wird, sodann die Gesetzgebungsarbeiten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Korruption und Spielmanipulation im Sport (Federführung EJPD) und schliesslich die Evaluationsarbeiten im Kontext der Planung eines Nationalen Schneesportzentrums.

Das Globalbudget wird für 2014 an die steigende Nachfrage bei den Dienstleistungsangeboten der Hochschule für Sport und des Nationalen Jugendsportzentrums in Tenero angepasst. Der Funktionsertrag wächst in diesem Jahr um 1.7 Millionen (+10%). Im gleichen Ausmass erhöht sich auch der Aufwand. In den Finanzplanjahren steigt der Funktionsaufwand hingegen nur noch im Rahmen der angenommenen Teuerung. Stärker ist der Anstieg beim Transferaufwand. Dies ist im Wesentlichen auf den erhöhten Wertberichtigungsbedarf zurückzuführen, der die steigenden Investitionsausgaben für NASAK 4 widerspiegelt.

Leistungsgruppe 1: Eidgenössische Hochschule für Sport

Grundauftrag

Die Eidgenössische Hochschule für Sport (EHSM) ist eine Ausbildungsstätte auf Fachhochschulstufe. Sie bietet ein Angebot an Aus- und Weiterbildungen für Sportfachkräfte an. Dieses umfasst Vollzeitstudien auf Bachelor- und Masterstufe (Fachlehrpersonen Sport, Leistungssport) sowie Teilzeitstudien z.B. für Trainer und Trainerinnen (vom SBFI anerkannter Berufsabschluss) und die Kaderausbildung im Sport der Armee.

Die EHSM bearbeitet Aufgaben, welche aus Sicht der nationalen Sportförderung bedeutsam sind. Die Anwendungsorientierung und der interdisziplinäre Zugang charakterisieren die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der EHSM. Die erarbeiteten Erkenntnisse finden in der Lehre, den Dienstleistungen sowie als Grundlagen für die Sportpolitik ihre Anwendung.

Ertrag, Aufwand und Ausgaben

Mo.	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag		Finanzplan		Ø Δ in %
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Funktionsertrag	4.1	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	3.0%
Funktionsaufwand und Investitionsausgaben	27.0	29.3	26.6	28.9	29.5	29.6	0.3%

Kommentar

Rund 27 Prozent des Funktionsaufwandes des BASPO entfallen auf die Leistungsgruppe 1. Der Funktionsertrag steigt ab 2014 dauerhaft wegen der höheren Kundennachfrage und dem Angebotsausbau (insbesondere Leistungsdiagnostik).

Der Funktionsaufwand sinkt 2014 verglichen mit 2013 wegen der neu verursachergerechten Zuordnung der Produktionsaufwendungen von Lehrmitteln der EHSM zur LG 2.

Ziele

	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag		Finanzplan	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Förderung des Schulsports: Die EHSM sorgt für ein breit nachgefragtes, qualitativ gutes, praxisorientiertes und kostengünstig erbrachtes Aus- und Weiterbildungsangebot						
Studierende in BSc- und MSc-Lehrgängen (Mindeststudierendenzahl)	186	110	110	110	110	110
Studierende anderer Hochschulen in Praxislehrgängen (Mindeststudierendenzahl)	1 015	700	700	700	700	700
Studienabbruchquote (Höchstwert in %)						
Kosten pro Studierende(r) (in Fr)						
Zufriedenheit der Studierenden (Skala 1-5)						
Absolventinnen mit ausbildungs-äquivalenter Beschäftigung in zwei Jahren (in %, Mindestwert)			67			
Internationale und nationale Fachtagungen (Mindestanzahl)	5	5	5	5	5	5
Unterstützung des leistungsorientierten Nachwuchs- und Spitzensports: Die EHSM sorgt für ein breit nachgefragtes und qualitativ gutes Ausbildungs- und Dienstleistungsangebot						
Absolventinnen der Berufsprüfungen BBT (Mindestabsolvierendenzahl)	80	80	80	80	80	80
Zufriedenheit der Absolventinnen (Skala 1-5)						
Kooperationen mit internationalen und nationalen Sportorganisationen in den Bereichen Ausbildung, Forschung und Dienstleistung (Mindestanzahl)	11	10	10	10	10	10
Zufriedenheit der an Kooperationen beteiligten Organisationen (Skala 1-5)						
Internationale und nationale Fachtagungen (Mindestanzahl)	5	5	5	5	5	5
Sportforschung: Die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der EHSM ist praxisorientiert und wird von den Kunden als qualitativ hochstehend und bedürfnisgerecht bewertet						
eingeworbene Forschungsmittel (in Fr)						
Kundenzufriedenheit (Skala 1-5)	4.2	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0

Kennzahlen und Kontextinformationen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteil Studierende in BSc- und MSc-Lehrgängen mit französischer Muttersprache						
Anteil Studierende in BSc- und MSc-Lehrgängen mit italienischer Muttersprache						
Anteil Absolventinnen von BSc- und MSc-Lehrgängen	33	11	26	34	28	
Anteil Absolventinnen von Berufsprüfungen SBFI mit französischer Muttersprache						
Anteil Absolventinnen von Berufsprüfungen SBFI mit italienischer Muttersprache						
Anteil Absolventinnen von Berufsprüfungen SBFI						
Anzahl Dopingfälle in Kernsportarten und olympischen Disziplinen (ohne Betäubungsmittelvergehen)						
Anzahl Medaillen und Diplome an Welt- und Europameisterschaften in Kernsportarten sowie an Olympischen Sommer- und Winterspielen						

Leistungsgruppe 2: Jugend- und Erwachsenensport, Fördermassnahmen

Grundauftrag

Der Bereich Jugend- und Erwachsenensport führt und betreibt die Programme des BASPO zur Förderung von Sport und Bewegung für alle Alters- und Leistungsstufen, insbesondere «Jugend + Sport» und «Erwachsenensport Schweiz esa». In Ergänzung zu den Strategien und Konzepten im Bereich des Jugend- und Erwachsenensports werden Massnahmen zur Entwicklung und

Umsetzung der allgemeinen Sport- und Bewegungsförderung des Bundes erarbeitet. In diesem Zusammenhang führt das BASPO entsprechende Netzwerke und ist Ansprechpartner für Kantone und Gemeinden, aber auch für nationale und internationale Organisationen aus Sport- und Bewegungsförderung.

Ertrag, Aufwand und Ausgaben

	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	Finanzplan 2015	2016	2017	Ø Δ in % 2013-2017
Funktionsertrag	1.6	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	0.0%
Funktionsaufwand und Investitionsausgaben	23.4	24.5	25.4	25.5	26.0	26.1	1.6%

Kommentar

Rund 24 Prozent des gesamten Funktionsaufwandes des BASPO entfallen auf die Leistungsgruppe 2. Der Funktionsaufwand steigt wegen des Aufbaus eigener IT-Kompetenz für die Entwicklung

der Nationalen Datenbank für Sport. Weiter werden die Aufwendungen für die Produktion der Lehrmittel der EHSM neu verursachergerecht unter der LG 2 ausgewiesen.

Ziele

	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	Finanzplan 2015	2016	2017
Förderung des Jugend- und Erwachsenensports: Das BASPO sorgt für ein breit nachgefragtes, qualitativ gutes und kostengünstig erbrachtes Aus- und Weiterbildungsangebot						
Teilnehmende Experten- und Leiterbildung J+S (Mindestteilnehmeranzahl)	74 100	85 000	65 000	65 000	65 000	65 000
Teilnehmende Experten- und Leiterbildung esa (Mindestteilnehmeranzahl)	5 800	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Zufriedenheit der Teilnehmenden (Skala 1-5)			4.0			
Angebote Jugendsport: Das BASPO sorgt dafür, dass möglichst viele Jugendliche aktiv Sport treiben						
Anzahl Teilnehmende in J+S (Mindestteilnehmeranzahl)	738 200	650 000	650 000	680 000	690 000	700 000
Anteil Teilnehmende J+S gemessen an Zielgruppe (in %, Mindestwert)						

Kennzahlen und Kontextinformationen

Kennzahlen	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteil Teilnehmende Experten/Leiterbildung J+S und esa mit französischer Muttersprache						
Anteil Teilnehmende Experten/Leiterbildung J+S und esa mit italienischer Muttersprache						
Anteil Teilnehmerinnen Experten- und Leiterbildung J+S und esa						
Anteil Teilnehmende J+S mit französischer Muttersprache						
Anteil Teilnehmende J+S mit italienischer Muttersprache						
Anteil Teilnehmerinnen J+S						
Kontextinformationen	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bevölkerungsstruktur: Jugendliche in der Schweiz im Alter 5-20						
	2002	2008	2014			
Anteil Sporttreibende im Erwachsenenalter in der Schweiz (insgesamt)						
Anteil Sporttreibende im Erwachsenenalter in der Schweiz (mind. drei Mal pro Woche)						

Leistungsgruppe 3: Nationale Sportzentren

Grundauftrag

Das BASPO unterhält und betreibt Sportanlagen, -gebäude und -räumlichkeiten in Magglingen sowie ein Nationales Jugendsportzentrum Tenero (CST), das primär von Sportverbänden und Schulen genutzt wird. Im Interesse der Sportförderung werden

diese Anlagen möglichst gut genutzt und effizient betrieben. Im Zentrum dieser Aufgaben stehen die Planung und Koordination der Belegung, die Betreuung der Aktivitäten des Sport- und Kurszentrums sowie Unterkunft und Restauration.

Ertrag, Aufwand und Ausgaben

Mo.	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag		Finanzplan		Ø Δ in % 2013,2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Funktionsertrag	13,9	12,1	13,3	13,3	13,3	13,3	2,4%
Funktionsaufwand und Investitionsausgaben	50,6	48,8	52,0	62,2	53,1	53,3	2,2%

Kommentar

Rund die Hälfte des gesamten Funktionsaufwandes des BASPO entfallen auf die Leistungsgruppe 3. Die höhere Kundennachfrage nach Dienstleistungen (v.a. Anlagenbenützung, Unterkunft und Verpflegung) führt zu höherem Funktionsertrag..

Der Funktionsaufwand steigt im Wesentlichen wegen des neu durch die Logistikbasis der Armee in Rechnung gestellten Leihmaterials (Fahrzeuge, Geräte, Decken, Schlafsäcke usw.). Zudem steigt der Mietaufwand wegen der Inbetriebnahme der sanierten Infrastruktur am Standort Tenero.

Ziele

	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag		Finanzplan	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nationales Sportzentrum Magglingen: Die Anlagen werden kunden- und bedürfnis-orientiert sowie effizient betrieben und erreichen einen hohen Auslastungsgrad						
Zufriedenheit der Gäste (Skala 1-5)						
Benutzung der Anlagen in Personengebäuden (Mindestanzahl)						
Zimmerbelegung (in %, Mindestwert)						
Verpflegungseinheiten (Mindestanzahl)						
Kostendeckungsgrad (in %)						
Nationales Jugendsportzentrum Tenero: Das CST wird kunden- und bedürfnisorientiert sowie effizient betrieben und erreicht einen hohen Auslastungsgrad						
Zufriedenheit der Gäste (Skala 1-5)						
Beterbelegung Unterkunftsgebäude November bis März (in %, Mindestwert)						
Beterbelegung Unterkunftsgebäude April bis Oktober (in %, Mindestwert)						
Beterbelegung Zelplatz April bis Oktober (in %, Mindestwert)						
Verpflegungseinheiten (Mindestanzahl)						
Kostendeckungsgrad (in %)						

Kennzahlen

	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag		Finanzplan	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aufwand Nationales Sportzentrum Magglingen						
Aufwand Nationales Jugendsportzentrum Tenero						

Ertragspositionen und Voranschlagskredite

	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	Finanzplan			∆ in % 2013-2017
				2015	2016	2017	
Ertrag und Einnahmen							
<i>Eigenbereich</i>							
E100.0001 Funktionsertrag (Globalbudget)	19 507 683	17 300 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000	2.4%
Aufwand und Ausgaben							
<i>Eigenbereich</i>							
A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)	101 013 860	102 594 600	106 218 500	106 453 300	108 644 600	109 071 100	1.5%
<i>Transferbereich</i>							
<i>LG1: Eidg. Hochschule für Sport</i>							
A231.0116 Allg. Programme	0	1 502 500	1 280 000	1 290 000	1 300 000	1 310 000	-3.4%
<i>LG2: Jugend- und Erwachsenensport</i>							
A231.0002 Sport in der Schule	747 330	759 100	770 000	780 000	790 000	800 000	1.3%
A231.0003 Sportverbände	12 966 017	13 076 400	13 180 000	13 380 000	13 580 000	13 680 000	1.1%
A231.0004 Internationale Sportanlässe	1 012 050	1 019 400	1 950 000	3 900 000	3 400 000	3 400 000	35.1%
A231.0005 Entschädigungen Kantone	3 520 435	-	-	-	-	-	-
A231.0006 Erwachsenen- und Seniorensport	483 270	-	-	-	-	-	-
A231.0007 J+S - Aktivitäten und Kaderbildung	74 456 052	79 505 500	79 870 000	78 370 000	80 140 000	80 930 000	0.4%
A231.0008 Sportpolitisches Konzept	-	-	-	-	-	-	-
A236.0001 Nationale Sportanlagen	1 075 000	7 700 000	14 900 000	14 200 000	14 000 000	13 000 000	14.0%
A238.0001 Werberrichtung im Transferbereich	1 075 000	7 700 000	14 900 000	14 200 000	14 000 000	13 000 000	14.0%

Begründungen zu den Budgetpositionen (Auszug)

Eigenbereich

Funktionsertrag (Globalbudget)

(E100.0001) **19 000 000**

fW 19,0 Mio., nF 0,0 Mio., LV 0,0 Mio.

Differenz zu VA 2013 (in %) 9,8 %

Differenz zu IAFP 2013-2016 1 700 000

Hauptkomponenten:

- Entgelte für Benutzungen und Dienstleistungen 8 400 000
- Verkäufe 9 200 000
- Übrige Entgelte 17 300 000

Das Angebot im Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Dienstleistungsbereich (insbesondere in der Leistungsdiagnostik) der EHSM und die Belegung an den Standorten Magglingen und Tenero konnten in den vergangenen Jahren erweitert bzw. gesteigert werden und werden auch 2014 erneut eine Zunahme erfahren. Mit den gegenüber dem Vorjahr höher budgetierten Erträgen wird somit dem IST-Wert aus dem Jahr 2012 Rechnung getragen.

Funktionsaufwand (Globalbudget)

(A200.0001) **106 218 500**

fW 66,3 Mio., nF 1,4 Mio., LV 38,5 Mio.

Differenz zu VA 2013 (in %) 3,5 %

Differenz zu IAFP 2013-2016 2 268 500

Der finanzierungswirksame Mehraufwand ist im Wesentlichen auf die betriebliche Entwicklung (steigende Kundennachfrage, insbesondere in den Bereichen Unterkunft, Verpflegung und Leistungsdiagnostik) an den Standorten Magglingen und Tenero zurückzuführen und wird mit Mehrertrag kompensiert (1,6 Mio.). Für den höheren Leistungsbezug im Bereich der Informatik und Telekommunikation werden finanzierungswirksame Mittel ans BIT (0,2 Mio.) und für reguläre Release-Wechsel im Bereich Büroautomation ans GS VBS (0,1 Mio.) abgetreten. Für höhere Arbeitgeberbeiträge erhält das BASPO 0,4 Millionen vom EPA. Die Mehraufwendungen beim Personal werden einerseits durch die erwähnten Mehrerträge und andererseits bei den externen Dienstleistungen kompensiert. Die betriebliche Entwicklung des BASPO führt zu einem erhöhten Investitionsbedarf von 0,1 Millionen (Kompensation über Mehrertrag). Der Mehraufwand bei der Leistungsverrechnung ist im Wesentlichen auf die Komplettierung der bundesinternen Leistungsverrechnung zwischen der Verteidigung und dem BASPO zurückzuführen. So werden dem BASPO neue Leistungen der Logistikbasis der Armee für die Benutzung von Leihmaterial (Fahrzeuge, Gerätschaften, Decken, Schlafsäcke etc.) in Rechnung gestellt (+1,3 Mio.). Im Weiteren sind Anpassungen im Bereich der Mieten (+0,7 Mio.) sowie der Informatik und Telekommunikation (-0,3 Mio.) zu verzeichnen.

Aufwand und Ausgaben im Globalbudget nach Kontengruppen

	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	Differenz zu VA 2013 absolut	%
Globalbudget	101 013 860	102 594 600	106 218 500	3 623 900	3,5
Personalaufwand	46 497 000	45 167 000	48 694 000	3 527 000	7,8
Sach- und Betriebsaufwand	51 359 000	55 122 000	55 125 000	3 000	0,0
<i>davon Informatik</i>	6 420 000	7 222 000	6 723 000	- 499 000	-6,9
<i>davon Beratungsaufwand</i>	695 000	300 000	300 000	0	0,0
Investitionsausgaben	1 942 000	905 000	1 000 000	95 000	10,5
Übriger Funktionsaufwand	1 215 860	1 400 600	1 399 500	- 1 100	-0,1

Generalsekretariat EFD

C Voranschlag mit IAFP Verwaltungseinheiten

600 Generalsekretariat EFD

Kernfunktionen

- Koordination und Steuerung der politischen Sachgeschäfte des Departements
- Unterstützung und Beratung der Departementsvorsteherin in allen politischen, juristischen und betrieblichen Belangen sowie in der Kommunikation
- Steuerung der Ressourcen des Departements
- Erarbeitung der Rechtsersasse im Bereich der nationalen Finanzmarktregulierung
- Bearbeitung von Verwaltungsstrafverfahren im Bereich der Finanzmarktdelikte
- Bearbeitung von Verantwortlichkeitsverfahren (Staatshaftung Bund)

Projekte und Vorhaben 2014

- Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB): Definition der Leistungsgruppen und Ziele im Departement
- Finanzmarktinfrastrukturgesetz: Verabschiedung der Botschaft
- Finanzdienstleistungsgesetz: Verabschiedung der Botschaft

Erfolgs- und Investitionsrechnung

Mio.	Rechnung		Voranschlag		Finanzplan			ØΔ in % 2013-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Ertragspositionen	0.6	1.1	0.6	0.6	0.6	0.6	-11.6%	
Δ in % Vorjahr			-38.8%	0.0%	0.0%	0.0%		
Δ ggü. IAFP 2013-2016			0.4	0.4	0.4	-		
Globalbudget	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
Ertrag ausserhalb Globalbudget	0.4	1.0	0.6	0.6	0.6	0.6	-12.4%	
Aufwandpositionen	32.7	55.8	37.6	39.0	44.1	47.9	-3.8%	
Δ in % Vorjahr			-32.6%	3.5%	13.2%	8.6%		
Δ ggü. IAFP 2013-2016			-24.1	-25.9	-21.5	-		
Globalbudget	32.7	55.8	37.6	39.0	44.1	47.9	-3.8%	
Aufwand ausserhalb Globalbudget	-	-	-	-	-	-	-	
Investitionseinnahmen	-							
Investitionsausgaben	-							
Investitionsausgaben im Globalbudget	4.4	27.5	6.9	5.6	7.0	7.0	-28.9%	

Kommentar

Das Generalsekretariat ist das zentrale Unterstützungsorgan der Departementsführung im Eidgenössischen Finanzdepartement. Das Budget des Generalsekretariats besteht vornehmlich aus Aufwänden und Investitionsausgaben im Eigenbereich. Im Voranschlagsjahr 2014 entfallen dabei 57% auf Personalaufwand, 25% auf Betriebs- und Sachaufwand und 18% auf Investitionsausgaben.

Aufgrund zusätzlicher Anforderungen musste die Leistungsfähigkeit des Strafrechtsdienstes im Rahmen einer Langfristplanung in den Jahren 2011 und 2012 um 200 Stellenprozent gesteigert werden. Während vor 2011 durchschnittlich 20 Verwaltungsstrafverfahren pro Jahr erledigt wurden, hat sich die Anzahl erledigter Fälle im Jahr 2012 mit über 50 mehr als verdoppelt. Gleichzeitig hat sich aufgrund verschiedener Faktoren die Anzahl

Strafanzügen von 20 bis 25 in den Jahren vor 2011 auf über 90 im Jahr 2012 mehr als vervierfacht. Im Vergleich zum Vorjahr sinken im Voranschlag 2014 die Investitionsausgaben um 20 Millionen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ab 2014 unter bestimmten Voraussetzungen unterjährige Kreditverschiebungen zwischen den IKT-Krediten möglich sind. Der beim GS EFD eingestellte Globalkredit kann deshalb aufgelöst werden. Die verbleibenden Investitionsausgaben variieren aufgrund der unterschiedlichen Anzahl und Grösse der durch das GS-EFD geführten Informatikprojekte.

Im Finanzplan steigen die Aufwände aufgrund zentral eingestellter Mittel um rund 10 Millionen. Im Rahmen der departementalen Steuerung werden davon den Verwaltungseinheiten des EFD in jedem Planungszyklus bedarfsorientiert Mittel zugewiesen.

Leistungsgruppe 1: Führungsunterstützung und Ressourcensteuerung

Grundauftrag

Das Generalsekretariat stellt der Departementsvorsteherin führungsrelevante Informationen zur Verfügung, betreut den Planungsprozess des Departements, koordiniert die Geschäftsabwicklung in den Ämtern und sichert die zeitnahe Information und Kommunikation des Departements nach innen und aussen. Es

koordiniert die Ressourcen des Departements (Finanzen, Personal, Infrastruktur und Informatik) und erbringt Übersetzungsleistungen für das Departement. Im Bereich Finanzmarktrecht obliegt ihm die Vorbereitung der Rechtsetzung.

Ertrag und Aufwand

Mio.	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	Finanzplan		Ø Δ in %	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Funktionsertrag (Globalbudget)	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.1%
Funktionsaufwand (Globalbudget)	32.7	55.8	37.6	39.0	44.1	47.9	-36%

Kommentar

--

Ziele

	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	Finanzplan		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Führungsunterstützung und Ressourcensteuerung: Parlaments-, Bundesrats- und Departementsgeschäfte werden korrekt und zur Zufriedenheit der DV vorbereitet und koordiniert. Ressourcenbedürfnisse der Verwaltungseinheiten des EFD werden ergebnisorientiert und bedürfnisgerecht gesteuert						
Qualitätsbeurteilung der Koordinationsleistung und der Ressourcensteuerungsprozesse durch die Verwaltungseinheiten (Befragung alle 2 Jahre, Skala 1-5)			-	4	-	5
Die EFD/Verwaltungseinheiten verfügen über mind. ein Wirtschaftlichkeitsziel (jährlich)			ja	ja	ja	ja
Aufwand im Bereich politische Führungsunterstützung / Kommunikation (Anzahl FTE)						
Aufwand im Bereich Ressourcensteuerung (Anzahl FTE)						
Rechtssdienst: Die Rechtsverfahren werden erfolgreich geführt						
Erfolgsquote bei gerichtlicher Überprüfung (in %)						
Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB): Die Verwaltungseinheiten des EFD erfüllen die Voraussetzungen, um das NFB per 1.1.2017 einzuführen.						
Die Leistungsgruppen mit Zielen und Messgrößen sind definiert (Termin)			30.09.			
Die Planungs- und Budgetierungsprozesse sind angepasst (Termin)				30.09.		
Die Leistungsvereinbarungen 2017 sind abgeschlossen (Termin)					31.12.	
Finanzmarktregulierung: Die Gesetzgebungsarbeiten schreiten planmässig voran.						
Verabschiedung der Botschaft zu einem Finanzdienstleistungsgesetz (Termin)			31.12.			
Verabschiedung der Botschaft zu einem Finanzmarktinfruktionsgesetz (Termin)			30.06.			

Kennzahlen und Kontextinformationen Eidgenössisches Finanzdepartement

	2009	2010	2011	2012
	IST	IST	IST	IST
Anzahl parlamentarische Vorstösse, die das Departement federführend behandelt	209	205	209	238
Anzahl Bundesratsgeschäfte (exkl. Routinegeschäfte und parl. Vorstösse)	183	186	169	169
Anzahl Vollzeitstellen (Full Time Equivalent FTE)	8338.9	8501.6	8318.5	8329.5
Anteil der angestellten Frauen in den Lohnklassen 24-38 (in %, exkl. GWK)	27.6	29.4	29.5	30.3
Anteil der Mitarbeitenden französischer Muttersprache (in %)	21.3	21.4	21.8	22.5
Anteil der Mitarbeitenden italienischer Muttersprache (in %)	11.1	10.7	10.8	10.7
Fluktuationsrate (Netto in %)	2.0	2.8	2.4	2.3

Ertragspositionen und Vorschlagskredite

	Rechnung 2012	Vorschlag 2013	Vorschlag 2014	Finanzplan		ØΔ in %	
				2015	2016	2017	2013-2017
Ertrag und Einnahmen							
<i>Eigenbereich</i>							
E100.0001 Funktionsertrag (Globalbudget)	284 434	50 000	52 300	52 300	52 300	52 300	1.1%
<i>Übriger Ertrag</i>							
E150.0001 Übriger Ertrag	364 908	1 006 200	593 700	593 700	593 700	593 700	-12.4%
Aufwand und Ausgaben							
<i>Eigenbereich</i>							
A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)	32 741 444	55 833 200	37 624 700	38 951 200	44 087 100	47 895 400	-3.8%

Begründungen zu den Budgetpositionen (Auszug)

Eigenbereich

Funktionsertrag (Globalbudget)

(E100.0001)	52 300
fw 0.1 Mio., nf 0.0 Mio., LV 0.0 Mio.	
Differenz zu VA 2013 (in %)	4,6%
Differenz zu IAFP 2013-2016	2 300

Hauptkomponente:

• Gebühren für Amtshandlungen fw	50 000
• Übrige Rückerstattungen fw	2 300

Der budgetierte Betrag entspricht dem Durchschnitt der Rechnungen der Jahre 2009 bis 2012.

Funktionsaufwand (Globalbudget)

(A200.0001)	37 624 700
fw 31.6 Mio., nf 0.0 Mio., LV 6.0 Mio.	
Differenz zu VA 2013 (in %)	-32,6 %
Differenz zu IAFP 2013-2016	-24 111 600

Das Globalbudget verringert sich gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rund einen Drittel, wobei dem um 8,3 Prozent steigenden Funktionsaufwand ein deutlich geringerer Betrag bei den Investitionsausgaben gegenüber steht (6,9 statt 27,5 Mio.). Hauptgrund für den steigenden Funktionsaufwand sind höhere Personalbezüge zur Beseitigung einer strukturellen Unterdeckung (+1,6 Mio.) und weitere Aufwandsteigerungen (Salärpassungen,

Veränderungen des Beschäftigungsgrads etc.; +0,6 Mio.). Dieser Mehraufwand wird departmentintern kompensiert. Des Weiteren wird der Strafrechtsdienst des EFD aufgestockt, wobei von den hierfür vorgesehenen Mitteln von 0,4 Millionen 2014 zur Eindämmung der Kreditreste nur 50 Prozent eingestellt werden. Der höhere Sachaufwand Informatik von 0,2 Millionen erklärt sich mit zusätzlichem Betriebsaufwand für SIA-Normen sowie dem Internet-/Intranetauftritt. Der Beratungsaufwand sinkt um 0,2 Millionen aufgrund einer departmentensinternen Umpriorisierung.

Die Investitionsausgaben betreffen die Informatikentwicklung und Beratung für Informatikprojekte des EFD von 1,5 Millionen (Minderaufwand von 1 Mio. im Vergleich zum Vorjahr, primär begründet durch die Mittelabtretung von 0,8 Mio. ans ISB), die Informatikreserve EFD von 3,0 Millionen (wie 2013) und die IKT-Investitionen der Verwaltungseinheiten des EFD von 2,4 Millionen (Minderaufwand von -19,6 Mio. im Vergleich zum Vorjahr). Aufgrund von Artikel 4 des Bundesbeschlusses I über den Voranschlag 2013 vom 13.12.2012 werden die IKT-Investitionen in der Regel neu bei den einzelnen Verwaltungseinheiten eingestellt. Dadurch erklärt sich die starke Abnahme gegenüber 2013. Es werden lediglich noch 2,4 Millionen zur departmentensinternen Umsetzung des BRB vom 10.4.2013 betreffend IKT-Standarddienste Sprachkommunikation und Büroautomation inkl. UCC (Unified Communication and Collaboration) zentral eingestellt, wobei dieser Mehraufwand departmentintern kompensiert wird.

Aufwand und Ausgaben im Globalbudget nach Kontengruppen

	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	Differenz zu VA 2013 absolut	%
Globalbudget	32 741 444	55 833 200	37 624 700	-18 208 500	-32,6
Personalaufwand	20 016 012	18 993 400	21 330 700	2 337 300	12,3
Sach- und Betriebsaufwand	8 298 331	9 344 600	9 348 000	4 400	0,0
<i>davon Raummiete</i>	1 555 793	1 559 700	1 559 900	200	0,0
<i>davon Informatik</i>	3 899 972	4 029 700	4 253 000	223 300	5,5
<i>davon Beratungsaufwand</i>	1 835 544	2 520 000	2 320 000	-200 000	-7,9
<i>davon übriger Betriebsaufwand</i>	1 007 022	1 235 200	1 216 100	-19 100	-1,5
Investitionsausgaben	4 427 101	27 495 200	6 945 000	-20 550 200	-74,7

Eidgenössische Finanzverwaltung

C Voranschlag mit IAFP Verwaltungseinheiten

601 Eidgenössische Finanzverwaltung

Strategische Schwerpunkte

- Wahrung des Gleichgewichts der Bundesfinanzen und der Budgetqualität
- Bereitstellung der Vorgaben und der IT-Infrastruktur für den Supportprozess Finanzen in der Bundesverwaltung
- Weiterentwicklung des Finanzausgleichs Bund-Kantone
- Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung
- Vorbereitung der zweiten Etappe der Energiestrategie 2050

Projekte und Vorhaben 2014

- Ausgabenpolitisches Prioritätenprofil 2016-2024: erste Entscheide
- Optimierung Rechnungsmodell: Verabschiedung Botschaft
- IT-Infrastruktur 2016: Erneuerung verschiedener SAP-Module
- Wirksamkeitsbericht NFA: Verabschiedung Botschaft
- Unternehmenssteuerreform III: Konzept zur Gegenfinanzierung der Steuerausfälle und Anpassung des Finanzausgleichs
- Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung: Erarbeitung der Ziele, Messgrössen und Soll-Werte
- Energielenkungssystem: Verabschiedung Vernehmlassungsvorlage

Erfolgs- und Investitionsrechnung

Mio.	Rechnung		Voranschlag		Finanzplan			ØΔ in % 2013-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Ertrag	3 407.9	1 737.4	1 717.7	1 824.6	1 883.3	1 939.3	2.8%	
Δ in % Vorjahr			-1.1%	6.2%	3.2%	3.0%		
Δ ggü. IAFP 2014-2016			253.9	282.2	328.1			
Ertrag im Globalbudget	3.6	4.5	5.0	5.0	5.0	5.0	2.4%	
Ertrag ausserhalb Globalbudget	3 404.3	1 732.8	1 712.7	1 819.6	1 878.3	1 934.3	2.8%	
Aufwand	5 858.1	5 727.9	5 406.9	5 501.9	5 664.0	5 610.6	-0.5%	
Δ in % Vorjahr			-5.6%	1.8%	2.9%	-0.9%		
Δ ggü. IAFP 2014-2016			-453.5	-594.5	-659.9			
Aufwand im Globalbudget	59.0	60.0	59.9	60.2	60.1	60.1	0.1%	
Aufwand ausserhalb Globalbudget	5 799.1	5 668.0	5 347.1	5 441.7	5 603.9	5 550.5	-0.5%	
Investitionseinnahmen	-	-	-	-	-	-	-	
Investitionsausgaben	2.7	2.0	5.5	7.1	5.2	4.7	23.8%	
Investitionsausgaben im Globalbudget	2.7	2.0	5.5	7.1	5.2	4.7	23.8%	

Kommentar

Die EFV stellt die politischen Entscheidungsgrundlagen und die Infrastruktur zur Steuerung des Bundeshaushalts bereit und führt die Tresorerie des Bundes. Der Bundeshaushalt ist im Voranschlag 2014 und im Finanzplan 2015-2017 strukturell ausgeglichen – in den Finanzplanjahren allerdings nur dank der Entlastungsmassnahmen des KAP, die ab 2015 im Zahlenwerk enthalten sind. Die diversen Projekte sind auf Kurs.

Der Aufwand der EFV ist zu 99 Prozent gebunden, d. h. kurzfristig nicht steuerbar (insbesondere Finanzaufwand und Bundesbeiträge an den Finanzausgleich). Die leicht rückläufige Entwicklung

dieses Aufwands ausserhalb des Globalbudgets ist auf die weiterhin sinkenden Zinsausgaben zurückzuführen. Der Aufwand innerhalb des Globalbudgets entfällt hauptsächlich auf den Personalaufwand (ca. 50%) sowie den Aufwand für die IT-Infrastruktur im Supportprozess Finanzen der Bundesverwaltung (30%); er bleibt im Planungszeitraum stabil. Der vorübergehende Anstieg der Investitionen ist auf grössere IT-Projekte zurückzuführen (insbesondere Weiterentwicklung der SAP Enterprise Resource Planning-Software (ERP) Bund, Erneuerung bzw. Anpassung der IT-Infrastruktur sowie der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung).

Leistungsgruppe 1: Finanz- und ausgabenpolitische Grundlagen

Grundauftrag

Die Finanzpolitik sorgt für Stabilität und begünstigt das Wirtschaftswachstum. Sie fördert Beschäftigung, Wohlfahrt und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Mit der Erarbeitung von Grundlagen zu Wirtschafts-, Finanz-, Ausgaben-, Eigener- und Risikopolitik trägt die EFV dazu bei, dass Bundesrat und Parla-

mente ihre finanzpolitischen Kompetenzen zur Erreichung dieser übergeordneten Ziele ausüben können, die Regelbindung in der Finanzpolitik gestärkt wird, die Mittel effektiv und effizient verwendet und Risiken für den Bund und seinen Haushalt frühzeitig erkannt und reduziert werden.

Ertrag, Aufwand und Ausgaben

Mo.	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	2015	Finanzplan		Ø Δ in % 2013-2017
					2016	2017	
Funktionsertrag	-	-	-	-	-	-	-
Funktionsaufwand und Investitionsausgaben	11,6	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	0,0%

Kommentar

Rund 20 Prozent des gesamten Funktionsaufwandes der EFV entfallen auf die Leistungsgruppe 1. Der Funktionsaufwand bleibt über die gesamte Planungsperiode stabil.

Ziele

	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	2015	Finanzplan		2017
					2016		
Einnahmenschätzungen: Die EFV trägt dazu bei, dass die Einnahmen korrekt geschätzt werden.							
10-jährige, durchschnittliche Abweichung Rechnung gegenüber Budget (in %)	0	0	0	0	0	0	0
Ausgabenplanung: Die EFV trägt dazu bei, dass die Ausgaben des Bundes zuverlässig geplant werden.							
Maximale Abweichung Rechnung gegenüber Budget (in %)	2	2	2	2	2	2	2
Ausgabenpolitik: Die EFV berät die VE in ausgabenpolitischen Fragen kompetent.							
Zufriedenheit der Verwaltungseinheiten (Befragung alle 2 Jahre, Skala 1 – 5)	n.a.		4		4		
Finanzausgleich: Die EFV berechnet die jährlichen Finanzausgleichszahlungen sowie die halbjährlichen Zahlungen fehlerfrei.							
Identifizierte Fehler (Anzahl)	0	0	0	0	0	0	0
Finanzstatistik: Die EFV erstellt die Finanzstatistik unter Anwendung der aktuellen internationalen Standards.							
Finanzstatistikdaten erscheinen in den Datenbanken von IMF, Eurostat und OECD (ja/nein)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Risikomanagement: Die EFV setzt den Risikomanagement-Prozess festgerecht und wirksam um							
Jährliche Risikoberichterstattung (inkl. Update) zuhau den Bundesrat (ja/nein)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
100% ausgebildete Risikomanager, mind. 30% ausgebildete Risikocoaches (ja/nein)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Public Corporate Governance: Die EFV trägt dazu bei, dass die Steuerung der ausgelagerten Einheiten der definierten Corporate Governance-Politik von Bundesrat und Parlament folgen.							
Ausgelagerte Einheiten verfügen über strategische Ziele samt Berichterstattung (ja/nein)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Mindestens 2 Eignergespräche mit den ausgelagerten Einheiten Swisscom, Post, SBB, Skyguide, RUAG, ETH und SERV (ja/nein)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Kennzahlen und Kontextinformationen

	2012 IST	2013 PROG	2014 PROG	2015 PROG	2016 PROG	2017 PROG
Schuldenquote des Bundes brutto (in %)	19,0	18,5	17,9	17,8	16,5	15,8
Ausgabenquote des Bundes (in %)	10,4	10,6	10,8	10,7	10,8	10,7

Leistungsgruppe 2: Finanzplanung, Budgetierung und Rechnungsführung

Grundauftrag

Zur dauerhaften Erfüllung der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele ist das Bundesbudget mittelfristig auszugleichen. Mit der Steuerung des Finanzplanungs- und Budgetierungsprozesses ermöglicht die EFV, dass der Bundesrat die jährlichen Vorschläge schuldenkonform verabschieden kann. Mit der

Finanzberichterstattung sowie den fachlichen und systemtechnischen Grundlagen zum Finanz- und Rechnungswesen stellt die EFV die Transparenz über den Finanzhaushalt des Bundes sicher und ermöglicht eine effiziente sowie ordnungsgemäße Führung des Haushaltes

Ertrag, Aufwand und Ausgaben

Mio.	Rechnung 2012	Vorschlag 2013	Vorschlag 2014	2015	Finanzplan 2016	2017	∆ in % 2013-2017
Funktionsertrag	3,6	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0	2,4%
Funktionsaufwand und Investitionsausgaben	39,9	39,8	43,2	45,0	43,0	42,6	1,7%

Kommentar

Rund 63 Prozent des gesamten Funktionsaufwandes der EFV entfallen auf die Leistungsgruppe 2. Das durchschnittliche jährliche Wachstum des Funktionsertrages beträgt 2,4 Prozent. Verantwortlich dafür sind die steigenden Entgelte für das Dienstleistungszentrum Finanzen EFD infolge Erweiterung des Kundenkreises. Die Entwicklung beim Funktionsaufwand und den Investitionsausgaben verläuft unterschiedlich: Während der Funktionsaufwand konstant bleibt (∆ 2013-2017 +0,1 %), steigen die Investitionsausgaben sowohl im Vorschlagsjahr wie auch in den Planjahren vorübergehend deutlich an (∆ 2013-2017 +23,8%). Grund dafür ist insbesondere das Projekt IT-Infrastruktur 2016.

tionausgaben verläuft unterschiedlich: Während der Funktionsaufwand konstant bleibt (∆ 2013-2017 +0,1 %), steigen die Investitionsausgaben sowohl im Vorschlagsjahr wie auch in den Planjahren vorübergehend deutlich an (∆ 2013-2017 +23,8%). Grund dafür ist insbesondere das Projekt IT-Infrastruktur 2016.

Ziele

	Rechnung 2012	Vorschlag 2013	Vorschlag 2014	2015	Finanzplan 2016	2017
Finanzberichterstattung: Die EFV entwirft den Finanzplan, den Vorschlag sowie die Staatsrechnung zuhandes des Bundesrats termin- und adressaten/innen gerecht						
Finanzplan, Vorschlag, Staatsrechnung sind vorgabegemäss erarbeitet (ja/nein)		ja	ja	ja	ja	ja
Zufriedenheit der Finanzkommissionen (Befragung alle 2 Jahre, Skala 1-5)		n.a.		4		4
Rechnungsführung: Die EFV trägt dazu bei, dass die Rechnung des Bundes ordnungsgemäss geführt wird.						
Bearstandungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle mit Priorität 1		0	0	0	0	0
Finanz- und Rechnungswesen: Die EFV sorgt dafür, dass die Systemlandschaft für das Finanz- und Rechnungswesen des Bundes wirtschaftlich und zuverlässig geführt wird						
Betriebskosten für die Finanzsysteme des Bundes (in Mio.)				14	14	14
Systemverfügbarkeit (in %)		99	99	99	99	99
Dienstleistungszentrum Finanzen: Die EFV führt das Dienstleistungszentrum Finanzen des EFD gemäss vereinbarten Zielen bezüglich Qualität, Terminen und Kosten						
Anteil eingehaltener Service Level Agreement SLA (in %)		90	90	90	90	90
Zufriedenheit der Nutzer/innen des Kreditorenworkflows (Befragung, Skala 1-5)		n.a.	n.a.	4	4	4

Kennzahlen und Kontextinformationen

	2012 IST	2013 PROG	2014 PROG	2015 PROG	2016 PROG	2017 PROG
Struktureller Saldo (Mio.)	2018	66	223	235	538	1.372

Leistungsgruppe 3: Bundestresorerie

Grundauftrag

Die Tresorerie stellt die permanente Zahlungsfähigkeit sicher. Sie sorgt dafür, dass die Mittelbeschaffung risikogerecht und kostengünstig erfolgt, bei der Budgetierung der Passivzinsen und der in fremden Währungen zu leistenden Zahlungen eine angemessene Planungssicherheit besteht und kurzfristige Mittel sicher angelegt

sind und einen marktconformen Ertrag abwerfen. Mit einem effizienten Inkasso schwererbringlicher Forderungen und Verlustscheiden trägt sie überdies zur Wahrung einer hohen Zahlungs- und Steueramoral bei.

Ertrag, Aufwand und Ausgaben

Mio.	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag		Finanzplan		O.Δ in % 2013-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Funktionsertrag	-	-	-	-	-	-	-
Funktionsaufwand und Investitionsausgaben	10,0	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	0,0%

Kommentar

Rund 17 Prozent des gesamten Funktionsaufwandes der EFV entfallen auf die Leistungsgruppe 3. Der Funktionsaufwand bleibt über die gesamte Planungsperiode stabil. Die allmähliche Normalisierung der Zinssätze führt zu leicht steigenden Zinsaus-

gaben (siehe Kennzahlen und Kontextinformationen). Der Finanzplan basiert auf kurz- und langfristigen Zinssätzen in der Bandbreite von 1.0-3.0 Prozent.

Ziele

	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag		Finanzplan	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sicherstellung Zahlungsfähigkeit: Die EFV stellt sicher, dass der Bund jederzeit zahlungsfähig ist. Zahlungsbekanntungen wegen fehlender Mittel (Anzahl)		0	0	0	0	0
Refinanzierungsrisiko: Die EFV trägt dazu bei, dass die Refinanzierungsrisiko des Bundes tragbar und längerfristig vergleichbar mit ausgewählten OECD-Ländern ist. Fälligkeitsprofil: Geld- und Kapitalmarktschulden (hängt in Planjahren u. a. von der Zinsentwicklung ab)						
unter 12 Monate (in %)		20	20	-	-	-
unter 5 Jahre (in %)		60	60	-	-	-
unter 10 Jahre (in %)		60	60	-	-	-
Zinsänderungsrisiken: Die EFV trägt dazu bei, dass das Zinsänderungsrisiko für den Bundeshaushalt kurz- und mittelfristig tragbar ist. Sollgrösse kurzfristig: zusätzliche Passivzinsen im Voranschlagsjahr aufgrund eines einmaligen Zinsanstiegs, der die budgetierten Eckwerte um 1 Prozentpunkt übersteigt (in Mio.) Sollgrösse mittelfristig: zusätzliche Passivzinsen für die 4-Jahresperiode 2014-2017 aufgrund einer die budgetierten Eckwerte übersteigenden Zinsentwicklung (stochastische Berechnungen mit Kalibration auf steigende Zinsen, 90 %-Quantil) (in Mio.)		200	200	200	200	200
			500 in der Periode 2014-2017			

Kennzahlen und Kontextinformationen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	IST	PROG	PROG	PROG	PROG	PROG
Zinsausgaben (in Mio.)	1 736	2 274	2 149	2 368	2 418	2 407
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	IST	IST	IST	IST	IST	IST
Selbstkostensatz: Geld- und Kapitalmarktschulden (in %)	3,2	3,0	3,0	2,9	2,7	2,5
Inkassoeffizient gemessen an den Betriebskosten der Zentralen Inkassostelle (in %)	523,2	510,7	418,3	400,9	403,6	403,0

Ertragspositionen und Voranschlagskredite

	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	Finanzplan			ØΔ in %
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Ertrag und Einnahmen							
<i>Eigenbereich</i>							
E100.0001 Funktionsertrag (Globalbudget)	3 585 557	4 538 800	4 982 500	4 982 500	4 982 500	4 982 500	2,4%
E102.0001 Entnahme aus Rückstellungen	50 578	—	—	—	—	—	—
<i>Regalen und Konzessionen</i>							
E120.0101 Reingewinn Alkoholverwaltung	266 979 126	248 122 900	243 866 700	241 110 000	209 000 000	209 000 000	-4,2%
<i>Finanzertrag</i>							
E140.0105 Gewinnausschüttung SNB	333 333 333	333 333 300	333 333 300	333 333 300	333 333 300	333 333 300	0,0%
E140.0106 Ausschüttung namhafte Beteiligungen	867 031 000	867 000 000	864 000 000	864 000 000	864 000 000	864 000 000	-0,1%
E140.0107 Geld- und Kapitalmarktanlagen	451 341 615	274 951 100	252 293 000	367 642 800	457 572 800	510 569 000	16,7%
E140.0115 Zunahme Equitywert nehmhafter Beteiligungen	1 418 069 000	—	—	—	—	—	—
<i>Übriger Ertrag und Devestitionen</i>							
E150.0001 Übriger Ertrag	436 246	2 840 000	2 280 000	2 280 000	2 280 000	2 280 000	-5,3%
E150.0105 Erträge Zentrale Inkassostelle	2 737 387	350 000	400 000	400 000	400 000	400 000	3,4%
E150.0001 Entnahmen zweckgebundene Fonds Fremdkapital	64 284 603	6 238 500	16 540 100	10 851 800	11 738 800	14 750 800	24,0%
Aufwand und Ausgaben							
<i>Eigenbereich</i>							
A200.0001 Funktionsaufwand (Globalbudget)	61 666 095	61 957 900	65 348 600	67 304 900	65 221 900	64 817 200	1,1%
<i>Transferbereich</i>							
<i>LG1: Finanz- und ausgabenpolitische Grundlagen</i>							
A231.0405 Härteausgleich NFA	243 718 424	239 291 600	239 291 600	239 291 600	227 327 000	215 362 500	-2,6%
A231.0424 Ressourcenausgleich	2 120 217 172	2 208 118 500	2 219 996 400	2 267 060 300	2 340 513 000	2 401 366 400	2,1%
A231.0425 Geografisch-topografischer Lastenausgleich	368 811 872	365 123 800	362 933 100	363 658 900	366 204 500	369 866 600	0,3%
A231.0426 Soziodemografischer Lastenausgleich	368 811 870	365 123 800	362 933 100	363 658 900	366 204 500	369 866 600	0,3%
<i>Finanzaufwand</i>							
<i>LG3: Bundesreservierte</i>							
A240.0101 Kommissionen, Abgaben und Spesen	103 971 338	109 976 900	104 936 500	100 731 900	91 692 600	83 702 600	-6,6%
A240.0102 Passivzinsen	2 557 068 076	2 193 189 500	1 990 339 800	2 083 387 700	2 210 523 000	2 109 359 200	-1,0%
<i>Übriger Aufwand und Investitionen</i>							
<i>LG2: Finanzplanung, Budgetierung und Rechnungsführung</i>							
A250.0001 Einlagen zweckgebundene Fonds Fremdkapital	36 527 357	187 139 300	66 392 800	23 943 600	1 440 700	1 000 000	-73,0%

Begründungen zu den Budgetpositionen (Auszug)

Eigenbereich

Funktionsertrag (Globalbudget)

(E100.0001) 4 982 500

fw 0.9 Mio., nf 0.0 Mio., LV 4.0 Mio.

Differenz zu VA 2013 (in %) 9.8 %

Differenz zu IAFP 2013-2016 -443700

Hauptkomponenten:

- Übrige Rückerstattungen fw 960 000
- Dienstleistungen LV 4 022 500

Ablieferungen der SUVA aus Geldtendmachung von Regressansprüchen für Arbeitgeberleistungen des Bundes gegenüber haftpflichtigen Dritten, Versicherungsprovisionen, Regressforderungen des Bundes gegenüber Dritten. Der budgetierte Betrag entspricht dem Durchschnitt der Rechnungen der Jahre 2009 bis 2012.

Dienstleistungen LV: Entgelte für das Dienstleistungszentrum Finanzen EFD.

Funktionsaufwand (Globalbudget)

(A200.0001) 65 348 600

fw 44.6 Mio., nf 0.0 Mio., LV 20.8 Mio.

Differenz zu VA 2013 (in %) 5.5 %

Differenz zu IAFP 2013-2016 3 191 900

Das Globalbudget erhöht sich insgesamt um 5.5 Prozent, wobei der Funktionsaufwand stabil bleibt und die Investitionsausgaben von 2 auf knapp 5.5 Millionen steigen.

Beim Funktionsaufwand steht der Abnahme beim Sach- und Betriebsaufwand ein höherer Personalaufwand gegenüber. Grund dafür sind Stellentransfers zum Dienstleistungszentrum Finanzen EFD, insbesondere durch das WWF, die EZV sowie die Parlamentsdienste.

Die fw-Investitionsausgaben von knapp 5,5 Millionen werden hauptsächlich für die folgenden Vorhaben eingesetzt: Weiterentwicklung der SAP Enterprise Resource Planning-Software (ERP) Bund, Anpassung der IT-Infrastruktur 2016 im Rahmen des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) und Einführung der Geschäftsverwaltung GEVER. Für die Ablösung/Erweiterung der Supportprozesse sowie für den Aufbau einer IKS-konformen Benutzerverwaltung im SAP wurden der EFV im Rahmen der Gesamtschau Ressourcen IKT 2013 insgesamt 2,9 Millionen aus zentral eingestellten Mitteln zugeteilt.

Aufwand und Ausgaben im Globalbudget nach Kontengruppen

	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	Differenz zu VA 2013 absolut	%
Globalbudget	61 666 095	61 957 900	65 348 600	3 390 700	5.5
Personalaufwand	31 575 157	31 599 000	31 826 900	227 900	0.7
Sach- und Betriebsaufwand	26 756 792	28 358 500	28 045 200	-313 300	-1.1
<i>davon Informatik</i>	<i>20 250 710</i>	<i>19 451 400</i>	<i>19 294 500</i>	<i>-156 600</i>	<i>-1.0</i>
<i>davon Beratungsaufwand</i>	<i>532 213</i>	<i>1 633 700</i>	<i>1 559 000</i>	<i>-44 700</i>	<i>-2.7</i>
Investitionsausgaben	2 688 805	2 000 400	5 476 500	3 476 100	173.8
Übriger Funktionsaufwand	645 341	-	-	-	-

Parlamentarische Steuerung des Voranschlags

Planungsbeschlüsse bei Bedarf

Mit einem Planungsbeschluss nach Artikel 28 ParlG kann die Bundesversammlung je nach Bedarf Planungsgrössen für Aufwände und Erträge sowie Ziele von Leistungsgruppen wie folgt festlegen:

Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 2014

Art. 3 Planungsgrössen für Aufwände und Erträge sowie Ziele zu Leistungsgruppen

Für die im Anhang aufgeführten Leistungsgruppen werden Planungsgrössen für Aufwände und Erträge sowie Ziele festgelegt (Art. 29 Abs. 2 FHG).

Im Anhang zum Bundesbeschluss über den Voranschlag werden diese Planungsgrössen wie folgt aufgeführt:

Anhang: Planungsgrössen für Aufwände und Erträge sowie Ziele von Leistungsgruppen

504 Bundesamt für Sport

Leistungsgruppe 2: Jugend- und Erwachsenensport, Fördermassnahmen

Funktionsertrag	946 000	(unverändert)
Funktionsaufwand	28 000 000	(+2 000 000)
Anzahl Teilnehmende Experten- und Leiterbildung	65 000	(unverändert)
Anzahl Teilnehmende Kurse J+S	680 000	(+30 000)

Detaillierte Ressourcensteuerung bei Bedarf

Mit einem Kreditbeschluss nach Artikel 25 Abs. 3 ParlG kann die Bundesversammlung je nach Bedarf Rahmenbedingungen der Kreditverwendung festlegen. Diese Regelung lässt sich wie folgt auf einzelne Kredite des Voranschlags anwenden:

Bundesbeschluss I über den Voranschlag für das Jahr 2014

Art. 4 Rahmenbedingungen der Kreditverwendung

Für die im Anhang aufgeführten Globalbudgets werden Rahmenbedingungen der Kreditverwendung festgelegt (Art. 25 Abs. 3 ParlG).

Im Anhang zum Bundesbeschluss über den Voranschlag werden diese Rahmenbedingungen wie folgt aufgeführt:

Anhang: Rahmenbedingung der Kreditverwendung

504 Bundesamt für Sport

Kredit A 6100.0001 Funktionsaufwand

Der höchstzulässige Personalaufwand beträgt 38 000 000 Franken. Zu diesem Zweck wird auf einen weiteren Ausbau der Leistungssportförderung verzichtet.

Parlamentarische Prozesse zur Behandlung von Budget und Planung in den Kantonen mit integrierter Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) und flächendeckenden Globalbudgets

Kt.	Dokumente	Prozess
AG	Aufgaben- und Finanzplan mit Budget	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Kommission Aufgabenplanung und Finanzen KAPF</i> (Eintreten, Festlegung Prüfpunkte) 2. <i>Fachkommissionen</i> zusammen mit «Gästen» der KAPF (Beratung, Anträge an KAPF) 3. <i>KAPF</i> (Beurteilung Anträge der Fachkommissionen mit Empfehlung, eigene Anträge) 4. <i>Grosser Rat</i> (Beratung und Beschluss über Anträge von Kommissionen und Einzelmitglieder)
BE	Voranschlag und Aufgaben-/ Finanzplan	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Direktionsausschüsse der Finanzkommissionen</i> (Vorberatung, Austausch unter Ausschüssen und mit Direktionen) 2. <i>Finanzkommission</i> (Berichtsentwurf mit Ergebnissen und Anträgen, Einholen Stellungnahme Regierungsrat (Planungsdialog), Definitiver Bericht z. Hd. Grosser Rat) 3. <i>Grosser Rat</i> (Beratung und Beschluss)
GR	Budget und Finanzplan, Jahresprogramme	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Ausschüsse der Geschäftsprüfungskommission GPK</i> (Vorprüfung) 2. <i>GPK</i> (Befragung der Departementsvorsteher/innen, Bericht mit Anträgen an den Grossen Rat) 3. <i>Grosser Rat</i> (Beratung und Beschluss)
LU	Aufgaben- und Finanzplan mit Voranschlag	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Fachkommissionen</i> (Beratung unter evtl. Beizug der/des zuständigen Regierungsrätin/Regierungsrates und Vertreter/innen der Verwaltung, Mitberichte und Anträge z. Hd. Planungs- und Finanzkommission PFK) 2. <i>PFK</i> (Kenntnisnahmen Mitberichte Fachkommissionen, Beurteilung Anträge Fachkommissionen mit Unterstützung oder Ablehnung, Beschluss eigener Anträge) 3. <i>Grosser Rat</i> (Beratung und Beschluss)
SO	Voranschlag	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Finanzkommissionen FIKO</i> (Globalbeurteilung Finanzkennzahlen z. Hd. der Sachkommissionen) 2. <i>Sachkommissionen</i> (Budgetprüfung und –beratung durch Globalbudget-Ausschüsse mit den Amtsvorsteher/innen, Antrag an FIKO) 3. <i>FIKO</i> (Beratung unter Beizug der zuständigen Regierungsvertreter/innen und einzelnen Amtsvorsteher/innen, Bereinigung evtl. Differenzen mit Sachkommissionen, Anträge an Kantonsrat) 4. <i>Kantonsrat</i> (Beratung und Beschluss über Anträge von Kommissionen und Einzelmitglieder)

Kt.	Dokumente	Prozess
ZG	Budget und Leistungsaufträge/ Finanzplan	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Staatwirtschaftskommission</i>; für Budgetberatung von 7 auf 15 Mitglieder erweitert (Beratung, Bericht und Antrag an den Kantonsrat) 2. <i>Kantonsrat</i> (Beratung und Beschluss Budget sowie Leistungsaufträge, Kenntnisnahme des Finanzplans)
ZH	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan/ Budget	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Finanzkommission FIKO</i> (Festlegung und Mitteilung der Schwerpunktthemen an Sachkommissionen, Justizkommissionen und GL des Kantonsrats) 2. <i>Sachkommissionen, Justizkommissionen und GL des Kantonsrats</i> (Beratung unter Beizug von FIKO-Referenten, Anträge an FIKO) 3. <i>FIKO</i> (Beratung und Entscheid über Unterstützung oder Ablehnung, Beratung und Entscheid eigener Anträge) 4. <i>Grosser Rat</i> (Beratung und Beschluss über Anträge von Kommissionen und Einzelmitglieder)

Übersicht und Beschreibung ausgewählter kantonaler Modelle

	Aargau	Bern	Luzern	Wallis	Zürich	Genf
(1) Flächendeckende Umsetzung in Bezug auf:						
a. Bildung von Aufgabenbereichen, Produktgruppen etc.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Zuteilung von Globalbudgets	✓	✓	✓	–	✓	–
c. Ziele und Messgrössen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
d. Explizite Leistungsvereinbarungen	–	✓	✓	✓	–	–
e. Ausnahmen	Selbst. Anstalten	Selbst. Anstalten	Selbst. Anstalten	Gerichte, Staatsanwaltschaft, Selbst. Anstalten	Selbst. Anstalten	Selbst. Anstalten
(2) Verknüpfung der Planungsinstrumente:						
a. Langfristplanung – Mittelfristplanung	✓	–	✓	–	✓	–
b. Mittelfristplanung – Jahresplanung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(3) Leistungen und Wirkungen: Entscheidungsfindung, Beschlussgrössen des Parlaments						
a. Sachkommissionen in Budgetprozess einbezogen	✓	–	✓	✓	✓	–
b. Beschlussgrössen auf Stufe	Aufgabenbereich	–	Aufgabenbereich	Dienststelle	Leistungsgruppe	Programm
c. Obligatorische Beschlussgrössen	✓	–	✓	✓	✓	✓
d. Fakultative Beschlussgrössen	–	–	–	–	–	–
(4) Beschluss/Information IT, Personal Stufe Parlament:						
a. Zusatzinformationen in Budget/Rechnung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Beschluss direktionübergreifender Personalaufwand	–	–	–	✓	–	✓
c. Beschluss Stellenplan	–	–	–	–	–	–
d. Beschluss prozentuale Veränderung der Löhne	✓	–	–	–	–	–
e. Beschluss direktionübergreifender IT-Aufwand	✓	–	✓	✓	–	✓

	Aargau	Bern	Luzern	Wallis	Zürich	Genf
(5) Handlungsspielräume und Anreize:				Kein Globalbudget		Kein Globalbudget
a. Kompensation Aufwand/Ertrag in Globalbudget	✓	✓	✓	–	✓	–
b. Übertragung Restmittel auf Folgejahr	✓	✓	✓	✓	✓	✓
c. Verschiebungen zwischen Globalbudget-Einheiten	–	–	–	–	–	–
d. Bildung und Verwendung von Rücklagen	(✓)	–	–	–	(✓)	–

Legende: ✓: gegeben; (✓): teilweise gegeben; –: nicht gegeben

Kanton Aargau

Gesetzgebung: Die Grundlage für ein neues Steuerungsmodell wurde mit dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen und Leistungen (GAF) vom 11. Januar 2005 geschaffen.

Grundsätze: Nach § 2 des GAF gelten die folgenden Grundsätze der Aufgabenerfüllung (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen): Überprüfung auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, Beachtung des besten Nutzenverhältnisses, Überprüfung auf Notwendigkeit und Tragbarkeit, Kriterien für neue Aufgaben: Wichtigkeit, Dringlichkeit, Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung. Ausgaben und Einnahmen sind auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten, Verpflichtungen sind abzutragen.

*Instrumente*⁴²: Zu Beginn einer Legislaturperiode legt der Regierungsrat ein auf zehn Jahre ausgerichtetes Entwicklungsleitbild mit Szenarien, politischen Ausrichtungen und Strategien fest und bringt dieses dem Grossen Rat zur Kenntnis. Zu neuen oder wesentlichen Veränderungen von kantonalen Aufgaben unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat Planungsberichte. Der Grosse Rat kann Änderungen an den Planungsberichten verlangen. Der Regierungsrat⁴³ erstellt für die ihm zugewiesenen Aufgabenbereiche den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und unterbreitet diesen jährlich dem Grossen Rat zur Genehmigung. Der AFP umfasst vier Jahre. Gemeinsam mit dem AFP unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat jährlich den Entwurf des Budgets zum Beschluss. Der Grosse Rat genehmigt die Planjahre und kann dabei seine Vorstellungen und Vorgaben zum AFP im Folgejahr einbringen. Der Regierungsrat erstellt die für ihm zugewiesenen Aufgabenbereiche den Jahresbericht mit Jahresrechnung und unterbreitet ihn dem Grossen Rat zur Genehmigung.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Die Steuerung über den Aufgaben- und Finanzplan und das Budget erfolgt durch den Grossen Rat nach 43 Aufgabenbereichen.

Steuerungsinformationen: Im Aufgaben-/Finanzplan und Budget werden für die Planungs- und Steuerungsbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Kennzahlen (Umfeld, Leistung, Finanzen, Personal), Entwicklungsschwerpunkte mit Massnahmen, Ziele mit Indikatoren, Globalbudgets, Klein- und Grosskredite, leistungsabhängige Aufwände und Erträge.

Globalbudgets: Diese werden je Produktgruppe erteilt und setzen sich wie folgt zusammen: Erlöse minus Kosten; aber ohne Staatsbeiträge und ohne fiskalische Erlöse/Bussen.

Spezielles: Mittels Auftrag⁴⁴ kann der Grosse Rat auf die Steuerungsbereiche und -kompetenzen der Regierung einwirken und insbesondere die Auswirkungen von Massnahmen auf die Aufgaben- und Finanzplanung aufzeigen lassen.

⁴² Vgl. Kanton Aargau, Gesetz vom 11. Januar 2005 über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), Art. 10, 11, 12, 13, 25.

⁴³ Mit gleichem Dokument reichen das Leitungsorgan der Gerichte und das Büro des Grossen Rats ihre Planung an den Grossen Rat ein; dies gilt auch für den Budgetentwurf und den Jahresbericht.

⁴⁴ Vgl. Kanton Aargau, Gesetz vom 19. Juni 1990 über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG]), Art. 41 und 48.

Kanton Bern

Gesetzgebung: Das neue Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) vom 26. März 2002 bildet die Grundlage zur ergebnisorientierten Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Grundsätze: Nach Art. 3 des FLG steuern der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung die Finanzen und Leistungen und führen den Haushalt. Sie beachten dabei die Grundsätze der Führungs-, Wirkungs-, Leistungs-, Kosten- und Erlösorientierung.⁴⁵

*Instrumente*⁴⁶: Der Steuerungsprozess beginnt mit den Richtlinien der Regierungspolitik. Der Regierungsrat hält darin die Zielsetzungen und Strategien seiner Politik jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode fest. Der Aufgaben- und Finanzplan dient der mittelfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen. Er umfasst das Voranschlagsjahr und die drei darauf folgenden Kalenderjahre. Der Voranschlag dient der kurzfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen. Der Geschäftsbericht dient der Rechenschaftsablage über die Verwaltungstätigkeit und das Finanzgebahren eines Kalenderjahres. Der Regierungsrat, die Direktionen und die Ämter führen ein angemessenes, aufeinander abgestimmtes Controlling.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Im Aufgaben-/Finanzplan und im Voranschlag sind den zwölf Bereichen (z. B. Volkswirtschaftsdirektion) 93 Produktgruppen (z. B. Jagd) zugeordnet.

Steuerungsinformationen: Im Aufgaben-/Finanzplan und Voranschlag werden für die Planungs- und Steuerungsbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Zukünftige Entwicklung, Wirkungs- und Leistungsziele mit Indikatoren, Laufende Rechnung, Investitionsrechnung, Deckungsbeitragsrechnung.

Globalbudgets: Diese werden je Produktgruppe erteilt und setzen sich wie folgt zusammen: Erlöse minus Kosten; aber ohne Staatsbeiträge und ohne fiskalische Erlöse/Bussen.

Spezielles: Mittels Auftrag kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge zur Gestaltung und zum Inhalt von Voranschlag, Aufgaben-/Finanzplan und Geschäftsbericht erteilen. Mit einer Planungserklärung kann sich der Grosse Rat zu den Berichten des Regierungsrates (u. a. zum Aufgaben-/Finanzplan) inhaltlich äussern. Wenn die Regierung eine Planungserklärung nicht oder nur teilweise erfüllen kann, dann hat sie dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen.⁴⁷

Zukunft NEF optimiert: Aufgrund der Evaluation von NEF sollen Neuerungen im Steuerungsmodell des Kantons Bern vorgenommen werden, um das Steuerungsmodell zu vereinfachen und stärker an die Bedürfnisse des Grossen Rats anzupassen. Die Änderungen betreffen im Zeitpunkt der Revision der Gesetzgebung: Reduktion der Anzahl Produktgruppen um ein Drittel von rund 90 auf rund 60; Ersatz der Leistungs- und Wirkungsziele sowie der dazugehörigen Indikatoren durch besser verständliche Leistungsinformationen; Vereinfachung des finanziellen Ausweis der

⁴⁵ Kanton Bern, Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Art. 64.

⁴⁶ Vgl. Kanton Bern, Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG), Art. 2a und Kanton Bern, Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Art. 60–65.

⁴⁷ Vgl. Kanton Bern, Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG), Art. 52b und 61, Fassung vom 9. Februar 2004.

Produktgruppenergebnisse; Neugestaltung und Verkürzung von Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan; Beibehaltung mehrerer Trendmeldungen zum voraussichtlichen Rechnungsergebnis, aber Verzicht auf eine Hochrechnung per Ende August. Vor der abschliessenden Behandlung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) stimmte der Grosse Rat des Kantons Bern am 3. Juni 2013 einem totalrevidierten Grossratsgesetz zu. Darin werden die Einflussmöglichkeiten des Grossen Rats auf den Aufgaben- und Finanzplan erweitert. Neu wird der Aufgaben- und Finanzplan dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet. Die Genehmigung entfaltet nicht nur politische, sondern auch rechtliche Wirkung. Damit kann verbindlicher auf die Finanzplanung eingewirkt werden kann. Gleichzeitig wird der bis heute wenig genutzte Auftrag durch eine Finanzmotion ersetzt. Mit der Finanzmotion wird der Regierungsrat oder die Justizleitung beauftragt, eine finanzseitig geforderte Massnahme im Voranschlag oder Aufgaben- und Finanzplan zu ergreifen. Beschliesst der Grosse Rat eine Finanzmotion zum Aufgaben- und Finanzplan, haben Regierungsrat oder Justizleitung mit dem folgenden Aufgaben- und Finanzplan zu berichten, wie sie die Motion umgesetzt haben. Weichen sie davon ab, haben sie dies in diesem Aufgaben- und Finanzplan eingehend zu begründen. Weiter wird die Ratsarbeit durch die Schaffung von ständigen Sachkommissionen verstärkt.

Kanton Luzern

Gesetzgebung: Der Kanton Luzern hatte bis 2011 zunächst darauf verzichtet, im Zusammenhang mit dem Reformprojekt WOV ein neues Gesetz zu schaffen oder eine Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes vorzunehmen. Hingegen waren die folgenden bereits bestehenden Gesetze im Hinblick auf die flächendeckende Einführung per 1.1.2006 angepasst worden: Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976, Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995, Finanzhaushaltgesetz vom 13. September 1977. Seit 1. Januar 2011 ist jedoch mit dem neuen Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Dienstleistungen vom 13. September 2010 eine weiterentwickelte Form des Steuerungsmodells in Kraft. Das neue Gesetz regelt die Steuerung der Finanzen und der Leistungen, die Ausgaben und deren Bewilligung und die Rechnungslegung.

Grundsätze: Nach Artikel 3 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Dienstleistungen führen der Kantonsrat, der Regierungsrat, die Gerichte und die Verwaltung den Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit. Diese Grundsätze sind auch für die Steuerung der Finanzen und der Leistungen massgebend. Die Verursacherinnen und Verursacher und die Nutzniessenden besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen (Verursacherprinzip).

*Instrumente*⁴⁸: Die Kantonsstrategie ist das oberste Planungs- und Führungsinstrument des Regierungsrates. Sie umfasst drei strategische Ziele und sechs politische Schwerpunkte und ist zeitlich auf etwa 10 Jahre angelegt (ab 2011). Eine Ebene darunter existiert das Legislaturprogramm. Es gilt für vier Jahre und die Kantonsstrategie befindet sich im Anhang des Legislaturprogramms. Das Legislaturprogramm 2011–2015 umfasst zwei Teile. Im ersten Teil wird für die wesentlichen Politikfelder dargelegt, wie der Regierungsrat in den kommenden vier Jahren die

⁴⁸ Vgl. Kanton Luzern, Gesetz vom 13. September 2010 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Kantonsstrategie umsetzen will. Im zweiten Teil werden die Ziele auf der Stufe der Aufgabenbereiche operationalisiert, also in konkrete Massnahmen und Projekte übergeführt. Die Verknüpfung der beiden Dokumente erfolgt jedoch nicht wortgetreu. Darunter gibt es den rollenden, 4-jährigen Aufgaben- und Finanzplan (AFP, dritte Ebene). 2011 wurden die beiden bisherigen Dokumente «Entwurf zum Vorschlag» und «Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP)» zu einem einzigen Planungsbericht AFP zusammengeführt. Hierin wird der jeweils aktuelle Stand der Leistungsplanung abgebildet. Der AFP knüpft an zwei Stellen systematisch an das Legislaturprogramm an:

Bericht zu den Hauptaufgaben: Für jedes Legislaturziel wird schwerpunktmässig die voraussichtliche Leistungsentwicklung der vier AFP-Jahre dargelegt. Hierfür werden für jedes Legislaturziel die entsprechenden Indikatoren und Massnahmen inklusive Erläuterungen tabellarisch aufgeführt. Im AFP wird der jeweils aktuelle Stand der Leistungsplanung abgebildet. Gegenüber dem sukzessive veraltenden Legislaturprogramm können sich also jährlich zunehmende Abweichungen ergeben.

Bei jedem Aufgabenbereich wird einleitend auf das Legislaturprogramm Bezug genommen. Der Inhalt bleibt über eine Legislatur hinweg unverändert. Der AFP ist somit direkt kompatibel mit der Stufe Aufgabenbereiche des Legislaturprogramms. Je Aufgabenbereich werden die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Voranschlagsjahr und in drei weiteren Planjahren aufgezeigt.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Im Aufgaben- und Finanzplan sind die zehn Hauptaufgaben (z. B. polizeiliche Leistungen) mit 45 Aufgabenbereichen ausgewiesen. Daneben werden diese in 82 Leistungsgruppen unterteilt (z. B. verkehrspolizeiliche Leistungen).

Steuerungsinformationen: Im Aufgaben- und Finanzplan inklusive Vorschlag werden für die Aufgabenbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Bezug zum Legislaturprogramm 2011–2015 (Planungsgrundlagen des Regierungsrates: Strategische Ziele und Massnahmen, Lagebeurteilung, Schlussfolgerungen), Politischer Leistungsauftrag mit Erläuterungen (Aktuelles Umfeld/Chancen und Risiken, Politischer Leistungsauftrag, Leistungsgruppen, Zielschwerpunkte und Indikatoren, Statistische Messgrössen wie z. B. Personalbestand), Gesetzgebungsprojekte, Massnahmen und Projekte, Hochbauprojekte, weitere Massnahmen aus Strategie und Legislaturprogramm, Entwicklung der Finanzen im Aufgabenbereich, Erfolgsrechnung.

Globalbudgets: Diese werden je Aufgabenbereich erteilt und setzen sich wie folgt zusammen: Saldo aus Ertrag minus Aufwand. Separate Vorschlagskredite werden für die Investitionsausgaben pro Aufgabenbereich beschlossen. Die Investitionseinahmen werden separat aufgeführt.

Spezielles: Beim Steuerungsmodell wird ein besonderes Augenmerk auf die Feinabstimmung zwischen der politischen Steuerung und der betrieblichen Führung durch die Verwaltung gelegt. Dies wird erreicht durch eine grösstmögliche Übereinstimmung der Organisationsstruktur mit der funktionalen Gliederung des Staatshaushalts, einer möglichst durchgängigen Gestaltung der Steuerungsinstrumente sowie mit der zeitlichen Abstimmung der Steuerungsprozesse in der Weise, dass die erforderlichen Informationen zeitgerecht vorhanden sind und die notwendigen Rückkopplungen stattfinden können. Der Kantonsrat kann in diesem Zusammenhang mit Motionen und Postulaten Änderungen des Leistungsumfangs und der Leistungsqualität sowie der Gliederung der Leistungsgruppen verlangen.

Kanton Wallis

Gesetzgebung: Der Kanton Wallis hat bei der Einführung seines neuen Führungsmodells auf die Verabschiedung eines neuen Finanzgesetzes oder auf eine Totalrevision des bestehenden Finanzgesetzes verzichtet. Hingegen wurden anlässlich der allgemeinen Einführung der Führung mit Leistungsauftrag folgende Gesetze per 1. Januar 2008 angepasst: Gesetz vom 24. Juni 1980 über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle, Gesetz vom 11. Mai 1983 betreffend das Dienstverhältnis der Beamten und Angestellten des Staates Wallis (Beamtengesetz), Gesetz vom 28. März 1996 über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten.

Grundsätze: Nach Artikel 3^{bis} des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle müssen alle Leistungen der Verwaltung klar identifiziert und definiert werden. Zu diesem Zweck sind insbesondere die erwarteten Wirkungen und Resultate der Leistungen sowie der zu ihrer Realisierung notwendige Einsatz von Personal- und Finanzressourcen aufzuzeigen. Der Grundsatz der Qualität verlangt, dass die Leistungen den rechtmässigen Bedürfnissen und Erwartungen der Leistungsbezüger entsprechen, dass die Leistungsumsetzung geplant, kontrolliert und beurteilt wird und dass bei Abweichungen Verbesserungsmaßnahmen ergriffen werden. Der Grundsatz der Wirksamkeit besagt, dass die Leistungen einem tatsächlichen Bedarf entsprechen und dass mit dem Leistungseinsatz die erwarteten Wirkungen und Resultate erreicht werden.

*Instrumente*⁴⁹: Das Gesetz sieht als Instrumente der Staats- und Verwaltungsführung die integrierte Mehrjahresplanung sowie die politischen, strategischen und operativen Leistungsaufträge und die entsprechenden Controllingberichte vor. Das erste Jahr der integrierten Mehrjahresplanung deckt sich mit dem Voranschlag. Die politischen Leistungsaufträge werden zwischen dem Grossen Rat und dem Staatsrat festgelegt und sind Bestandteil der integrierten Mehrjahresplanung und des Voranschlags. Die strategischen Leistungsaufträge werden zwischen dem Staatsrat und den Departementen in Ableitung der politischen Leistungsaufträge festgelegt.

Die operativen Leistungsaufträge werden zwischen den Departement, den Dienststellen und Institutionen in Ableitung der strategischen und politischen Leistungsaufträge festgelegt. Der Staatsrat legt dem Grossen Rat die Staatsrechnung (Controllingberichte) und den Geschäftsbericht vor, in welchem er über seine Tätigkeit Bericht erstattet.

Die Ausarbeitung des Voranschlags erfolgt im Rahmen eines Top-down-Prozesses und nach Globalbudgets. Nachdem das Gesamtbudget des Kantons Wallis beschlossen ist, weist die Regierung den einzelnen Departementen ein Globalbudget zu, das sich nach den definierten Prioritäten richtet. Danach verteilen die Departementsvorsteher ihr Globalbudget entsprechend dem von ihnen bestimmten Handlungsbedarf. Auf dieser Grundlage nehmen die Dienststellen die Budgetierung nach Rubriken vor. Der Beschluss des Parlaments betrifft die Rubriken. Der Prozess der Budgetvorbereitung sieht die gleichzeitige Redaktion der drei Ebenen von Leistungsaufträgen und die Aktualisierung der integrierten Mehrjahresplanung vor.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Die integrierte Mehrjahresplanung unterteilt die fünf Departemente (z.B. das Departement für Volkswirtschaft, Energie und Raum-

⁴⁹ Vgl. Kanton Wallis, Gesetz vom 24. Juni 1980 über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle, Art. 15^{bis}, 15^{ter}, 23 und 27.

entwicklung) und das Präsidium sowie die Staatskanzlei in dreizehn Handlungsbe-
reiche (z.B. Volkswirtschaft). Die konkrete Ausarbeitung des Voranschlags obliegt
41 Dienststellen, verteilt über die sechs Departemente.

Steuerungsinformationen: Die integrierte Mehrjahresplanung umfasst verschiedene
Informationen, die für den Planungs- und Steuerungsbereich typisch sind: Legisla-
turprogramm, politische Ziele, prioritäre Massnahmen, Leistungskennzahlen, lau-
fende Rechnung, Investitionsrechnung, Finanzierungsdefizit oder Finanzierungs-
überschuss. Im Voranschlag sind folgende Informationen enthalten: politische Ziele
und Unterziele, prioritäre Massnahmen, Leistungskennzahlen, Subventionen, lau-
fende Rechnung, Investitionsrechnung, Aufwand/Produkt nach Produktgruppen/Pro-
dukten, Personalbestand.

Globalbudgets: Der Kanton Wallis arbeitet nicht mit Globalbudgets. Das Parlament
verabschiedet für jede einzelne Dienststelle einen aus Rubriken bestehenden Voran-
schlag (Kostenarten). Die Dienststellen verfügen innerhalb der Grenzen dieses
Voranschlags über eine weitreichende Flexibilität bei der Ressourcenallokation nach
Produktgruppen oder nach Produkten.

Spezielles: Der Walliser Grosse Rat hat thematische Kommissionen gebildet, z. B.
Bau und Verkehr. Diese Kommissionen prüfen in erster Lesung die politischen
Leistungsaufträge (Voranschlag) und die Controllingberichte (Staatsrechnung), die
zu ihrem Tätigkeitsbereich gehören; sie nehmen die erforderliche Evaluation vor
und unterbreiten dem Grossen Rat ihre Anpassungsvorschläge. Wenn die themati-
sche Kommission und die Finanzkommission keine Bemerkungen haben und auch
keine politische Gruppierung Einwände erhebt, wird weder über die Prüfung von
Voranschlag und Staatsrechnung beraten noch abgestimmt. Der politische Lei-
stungsauftrag beziehungsweise der Controllingbericht der betreffenden Verwaltungse-
inheit gilt damit als angenommen.

Kanton Zürich

Gesetzgebung: Mit den beiden neuen Gesetzen zur «Organisation des Regierungsrates
und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005» und zu «Controlling
und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG)» wurde die Verwaltungsreform
wif! abgeschlossen. Sie bilden die Grundlage des neuen Steuerungsmodells.

Grundsätze: Die Steuerung von Leistungen und Finanzen hat nach den Prinzipien
der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erfolgen. Im Besonderen gelten die fol-
genden Grundsätze: Ausrichtung an den zu erbringenden Leistungen und Wirkun-
gen, Verbindung von Leistungen und finanziellen Mitteln, Globalbudgetierung,
Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

*Instrumente*⁵⁰: Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein Controlling gesteuert.
Dieses umfasst Zielfestlegung, Planung der Massnahmen, Steuerung und Überprü-
fung staatlichen Handelns. Mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan
(KEF) werden jährlich für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen,
die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung definiert. Der KEF dient
als Grundlage für die Festlegung von Budget und Steuerfuss. Mit dem Budget wer-
den die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr fest-
gelegt. Der Budgetentwurf des Regierungsrates entspricht dem ersten Planjahr des

⁵⁰ Vgl. Kanton Zürich, Gesetz vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung
(CRG), Art. 6, 9, 14, 26, 27, 28.

KEF. Die Berichterstattung des Regierungsrats an den Kantonsrat umfasst zweimal jährlich einen Zwischenbericht zur finanziellen Entwicklung und zu bedeutenden Veränderungen der Leistungsentwicklung sowie jährlich einen Geschäftsbericht einschliesslich der Jahresrechnung. Planung, Budgetierung, operative Führung und Rechenschaftsablage können durch eine Kosten-Leistungs-Rechnung unterstützt werden.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan einschliesslich Budgetentwurf sind den sieben Direktionen (z. B. Bildungsdirektion) und der Staatskanzlei 93 Leistungsgruppen (z. B. Lehrmittelverlag) zugeordnet. Behörden und Rechtspflege bilden weitere elf und die Anstalten weitere neun Leistungsgruppen. Zusätzlich wird die Planung und Steuerung der direktionsübergreifenden, verwaltungsinternen Funktionsbereiche Immobilien, Informatik, Personal und Umwelt festgehalten.

Steuerungsinformationen: Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan und Budgetentwurf werden für die Planungs- und Steuerungsbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Strategische Ziele und Projekte, Entwicklungsschwerpunkte, Indikatoren (Wirkung, Leistung/Effizienz, Wirtschaftlichkeit), Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Fonds, Personalstellen.

Globalbudgets: Diese werden je Leistungsgruppe erteilt und beinhalten: Saldo der laufenden Rechnung, Investitionseinnahmen, Investitionsausgaben.

Spezielles: Der Kantonsrat kann den Regierungsrat mit einer Leistungsmotion verpflichten, mit dem nächsten Globalbudget die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder in bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes Leistungsziel in das Globalbudget aufzunehmen. Während die Leistungsmotion ausschliesslich das nächste Budget betrifft, kann der Kantonsrat mit der KEF-Erklärung⁵¹ Einfluss auf die Planperiode nach dem Budgetjahr nehmen, indem er Anpassungen der im KEF festgelegten Leistungs- oder Finanzvorgaben verlangt. Der Regierungsrat kann diese umsetzen oder innerhalb dreier Monate nach dem Kantonsratsbeschluss begründen, weshalb er den Auftrag nicht umsetzen kann oder will.

Kanton Genf

Gesetzgebung: Die Vorschriften für die Finanzsteuerung der Republik und Kantons Genf sind im «Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)» enthalten. Der Voranschlag für das Jahr 2011 wurde als erster leistungs- und programmbezogen erstellt und bildet nicht mehr die Verwaltungsorganisation des Staates ab. Diese neue Vorgehensweise entspricht den Bestimmungen in Artikel 42A LGAF.

Grundsätze: Das LGAF hält fest, dass die Verwaltung den Grundsätzen von Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Wirksamkeit und Zweckmässigkeit handeln muss. Das Verhältnismässigkeitsprinzip schreibt vor, dass jede Verwaltungshandlung für die Erfüllung des angestrebten Ziels notwendig und angemessen sein muss. Die Prinzipien von Wirksamkeit und Zweckmässigkeit verlangen, dass die Ressourcen so ausgewählt und eingesetzt werden, dass damit der bestmögliche Mitteleinsatz

⁵¹ In Kraft seit 1.10.2007, vgl. Kanton Zürich, Gesetz vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung, Art. 13, Abs. 2 und Kantonsratsgesetz (KRG) vom 5. April 1981, Art. 34.

gewährleistet wird. Zu den Grundsätzen der Haushaltsführung gehören die Regeln der Gesetzmässigkeit, des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes, eines ausgeglichenen Haushalts, des Verzichts auf die Zweckbindung der wichtigsten Steuern, der verursachergerechten Finanzierung und der Entschädigung des volkswirtschaftlichen Nutzens. Finanzplanung, Voranschlag und Staatsrechnung werden unter Einhaltung der IPSAS- und IFRS-Standards erstellt.

*Instrumente*⁵²: Als Steuerungsinstrumente für den Staat und seine Verwaltung sieht das Gesetz einen Vierjahres-Finanzplan und einen jährlichen Voranschlag vor. Der Vierjahres-Finanzplan schliesst eine Finanzbedarfsschätzung ein, die nach bestimmten Prioritäten und gemäss einer Evaluation der erforderlichen Finanzmittel erstellt wird. Der Vierjahres-Finanzplan wird jährlich aktualisiert und dient als Rahmen bei der Vorbereitung der Entwürfe für die jährlichen Voranschläge. Er wird nach denselben Regeln wie der Voranschlag erstellt. Der Voranschlag wird unterteilt in ein Budget der laufenden Rechnung mit Aufwand und Ertrag auf der einen und einem Investitionsbudget mit Ausrüstungsausgaben und -einnahmen auf der anderen Seite. Der Staatsrat überweist dem Grossen Rat die Staatsrechnung zusammen mit dem Geschäftsbericht, mit dem er jedes Jahr spätestens per 31. März über seine Tätigkeit Rechenschaft ablegt.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Der Voranschlag wird in 17 Politikbereiche unterteilt, die 61 Programme und 176 Leistungen umfassen. Die Politikbereiche entsprechen den wichtigsten staatlichen Handlungsbereichen. Sie beinhalten die Aufgaben des Staates, die in den allgemeinen Gesetzen festgehalten sind. Die Programme widerspiegeln die strategische Aufteilung der Politikbereiche nach einheitlichen Leistungsgruppen. Die Leistungen sind definiert als Güter oder Dienstleistungen, die von einer Verwaltungseinheit erbracht werden und für Empfänger/innen oder Nutzer/innen ausserhalb der Verwaltung oder für andere Verwaltungseinheiten bestimmt sind. Jedes Programm ist mit Zielen und Indikatoren versehen, anhand derer die Wirksamkeit und die Zweckmässigkeit gemessen werden. Für jeden Indikator werden auch Soll-Werte festgelegt.

Steuerungsinformationen: Der Vierjahres-Finanzplan stellt für die Behörden ein Hilfsmittel zur Beschlussfassung dar, um mittelfristig die Erfüllung des Ziels eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts zu garantieren. Er bezweckt eine Schätzung des priorisierten Finanzbedarfs für die nächsten vier Jahre sowie der verfügbaren Finanzmittel. Er erlaubt eine mittelfristige Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der politischen Entscheide, die vom Staatsrat und vom Grossen Rat getroffen werden, indem er die Kosten und die Einnahmen der verschiedenen Politikbereiche auf vier Jahre hinaus mit Zahlen unterlegt. Er bestimmt den allgemeinen Rahmen für die Erstellung der jährlichen Budgetentwürfe.

Globalbudgets: Die Republik und der Kanton Genf arbeitet nicht mit Globalbudgets. Der Grosse Rat ist zuständig für: Abstimmung über die Steuern, den Voranschlag, die Staatsrechnung, die Nachtragskredite, die Zusatzkredite, die ausserordentlichen Kredite und die Kredite für den Verwaltungsaufwand des Staatsrat; die Genehmigung des Voranschlags und der laufenden Rechnung der selbständigen öffentlichen Einrichtungen, es sei denn, das Gesetz bestimmt etwas anderes; die Bewilligung für die Aufnahme von Anleihen; die Abstimmung über Investitionsgesetze; die Veräusserungen von Verwaltungsvermögen; die Veräusserungen von Immobilien, die zum

⁵² Vgl. Kanton Genf, loi du 7 octobre 1993 sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (LGAF), titre III.

Finanzvermögen gehören, vorbehaltlich der verfassungsmässigen Ausnahmen. Zudem berät der Grosse Rat die mehrjährigen Finanzpläne sowie verschiedene Berichte.

Spezielles: Das Steuerungsmodell unterscheidet sich von anderen durch sein leistungs- und programmbezogenes Budget. Zahlreiche Aufgaben werden vom Kanton Genf an selbständige Einheiten delegiert. So entfielen im Jahr 2013 31 Prozent der gesamten Staatsausgaben auf Betriebssubventionen, die selbständigen, aber vom Staat abhängigen Einheiten gewährt werden. Leistungsverträge regeln die Beziehungen zwischen dem Staat und diesen Einheiten; genehmigt werden diese Verträge im Rahmen von Gesetzen, die vom Parlament zu verabschieden sind.

