

02.028

**Bericht des Bundesrates über das Führen
mit Leistungsauftrag und Globalbudget
(Evaluationsbericht FLAG)**

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission
des Ständerates**

vom 28. Juni 2002 und vom 29. August 2002

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission haben am 28. Juni 2002 bzw. am 29. August 2002 aufgrund der Vorprüfung ihrer gemeinsamen FLAG-Subkommission den Evaluationsbericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 geprüft.

Antrag der Kommissionen

Die Kommissionen beantragen, vom Bericht des Bundesrates sei Kenntnis zu nehmen.

Im Namen
der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident: Michel Béguelin

Im Namen
der Finanzkommission

Der Präsident: Hans-Rudolf Merz

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Das Pilotprojekt FLAG

Der Bundesrat hat 1996 das EFD beauftragt, in gewissen Bereichen der Bundesverwaltung die Verwaltungsführung gemäss dem Konzept FLAG, Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, einzuführen. FLAG ist ein Verwaltungsführungsmodell nach den Grundsätzen des New Public Management (NPM). Es bezweckt, das staatliche Handeln stärker als bisher an messbaren Leistungen und Wirkungen zu orientieren, Aufgaben und Verantwortungen stufengerecht an Verwaltungseinheiten zu delegieren und bewährte Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft zu übernehmen.

1997 hat das Parlament die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für FLAG geschaffen. Artikel 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹ gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, für bestimmte Gruppen und Ämter der Verwaltung Leistungsaufträge zu erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen. Gemäss Absatz 2 konsultiert der Bundesrat vorgängig die zuständigen parlamentarischen Kommissionen jedes Rates. Nach Artikel 38a des Finanzhaushaltgesetzes (FHG)² kann der Bundesrat die Rechnungslegung für die FLAG-Ämter besonders regeln und dabei Abweichungen von den Grundsätzen der Rechnungsführung (Vollständigkeit, Einheit, Bruttodarstellung, Spezifikation und Jährlichkeit) vorsehen. Die Rechnung der FLAG-Ämter bleibt aber Teil der Staatsrechnung und des Voranschlages (Abs. 2). Mit Artikel 22^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)³ hat das Parlament zudem die Möglichkeit, mit dem Instrument des Auftrages den Bundesrat anzuweisen, einen Leistungsauftrag zu erlassen oder abzuändern, wobei der Auftrag als Richtlinie wirkt, von der der Bundesrat nur in begründeten Fällen abweichen darf.

Während der nun abgeschlossenen vierjährigen FLAG-Pilotphase von 1998 bis Ende 2001 hat der Bundesrat schrittweise 11 Verwaltungsstellen auf FLAG umgestellt. Diese repräsentieren ca. 7 Prozent der Stellen und 5 Prozent der Funktionsaufgaben der Bundesverwaltung.

1.2 Begleitung durch die FLAG-Subkommission der Aufsichtskommissionen

Während der Pilotphase von FLAG haben die Aufsichtskommissionen der beiden Räte das Projekt intensiv begleitet und sich insbesondere mit den Steuerungsinstrumenten von FLAG näher befasst. Für die parlamentarische Behandlung des Voranschlages, der Rechnung und des Geschäftsberichts der FLAG-Ämter sowie für das Konsultationsverfahren der Leistungsaufträge haben die Büros der beiden Räte

1 SR 172.010

2 SR 611.0

3 SR 171.11

am 28. August bzw. 3. September 1998 Richtlinien⁴ erlassen. Gemäss diesen Richtlinien haben je eine Subkommission der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zusammen die FLAG-Subkommission gebildet, die jährlich den Voranschlag, die Rechnung und den Geschäftsbericht der FLAG-Ämter geprüft hat. Im Rahmen dieser Tätigkeiten hat die FLAG-Subkommission laufend die Zielerreichung überprüft und im Dialog mit der Verwaltung die Entwicklung und Verbesserung der zur Überprüfung der Zielerreichung erforderlichen Indikatoren unterstützt. Gemäss den Richtlinien der Büros wurden die vierjährlichen Leistungsaufträge von den zuständigen Legislativkommissionen im Konsultationsverfahren behandelt.

1.3 Evaluationsbericht FLAG des Bundesrates

Mit Artikel 65 RVOG verpflichtete das Parlament den Bundesrat, nach Ablauf der vierjährigen Pilotphase von FLAG einen Evaluationsbericht über die Erfahrungen mit den Instrumenten zu erstellen, die in den FLAG-Ämtern entwickelt und umgesetzt wurden. Der Bundesrat hat mit seinem Bericht an das Parlament vom 19. Dezember 2001 über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG), diesen Auftrag erfüllt.

Der Bundesrat hat in seinem Evaluationsbericht auch die Ergebnisse eines umfassenden Evaluationsberichtes zweier externer Evaluatoren (Institut für Organisation und Personal, Prof. Dr. N. Thom, Universität Bern, und Interface, Institut für Politikwissenschaft, Dr. A. Balthasar, Luzern) einbezogen. Die externen Evaluatoren haben die Auswirkungen von FLAG auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen, einschliesslich des parlamentarischen Prozesses, untersucht.

Der Bundesrat kommt in seinem Evaluationsbericht FLAG zum Schluss, dass Konzept und Instrumentarium von FLAG grundsätzlich tauglich sind, die Funktionsfähigkeit des Modells FLAG gegeben ist und sich auf allen Ebenen positive Veränderungen in Richtung der gesetzten Ziele und Wirkungszusammenhänge feststellen lassen, sofern das Modell konsequent umgesetzt wird. Aufgrund dieser Ergebnisse hat der Bundesrat beschlossen, FLAG schrittweise auszubauen. Dabei soll die Reichweite von FLAG (bzw. die Anzahl der FLAG-Ämter) verdoppelt bis verdreifacht werden. Der Ausbau soll auf freiwilliger Basis durch die Departemente erfolgen. Der Aufwand für die Umstellung auf FLAG soll dabei auf allen Stufen reduziert und die Instrumente sollen vereinfacht werden. Diese Änderungen will der Bundesrat ohne Anpassung der heutigen gesetzlichen Grundlagen vornehmen. Der Bundesrat betrachtet die Pilotphase von FLAG mit dem vorliegenden Evaluationsbericht als abgeschlossen und will das Projekt FLAG in ein dauerndes Programm überführen.

Die Aufsichtskommissionen gehen im Folgenden auf einzelne, für das Parlament wesentliche Aspekte des Evaluationsberichtes FLAG des Bundesrates ein und weisen insbesondere auf jene Punkte hin, wo sie *eine vom Bundesrat abweichende Position* vertreten.

⁴ Parlamentarische Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets; Richtlinien der Büros des Stände- und des Nationalrates vom 28. August bzw. 3. September 1998

2 **Stellungnahme zu einzelnen Punkten des Evaluationsberichtes**

2.1 **Weiterführung und Ausdehnung der Reichweite von FLAG**

In Bezug auf die Weiterführung der Führung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets (FLAG) will der Bundesrat einen Mittelweg beschreiten und mittelfristig eine Verdoppelung bis Verdreifachung der Anzahl der mit FLAG geführten Ämter anstreben. Seiner Ansicht nach würden die grundsätzlich positiven Ergebnisse der Evaluation eine Ausweitung des Geltungsbereiches von FLAG rechtfertigen. Andererseits sieht er gewichtige Gründe, die gegen eine flächendeckende Einführung von FLAG in der Bundesverwaltung sprechen. Die Einführung von FLAG soll wie bis anhin vorwiegend in Verwaltungsbereichen mit betrieblichem Charakter erfolgen, nicht aber in Bereichen, wo eine enge Führung durch die Politik stattfindet und entsprechend detaillierte Budgetvorgaben erforderlich sind. Für FLAG sollen künftig auch Subventionsämter in Frage kommen. Der Bundesrat hat Eignungskriterien aufgestellt, die erfüllt sein müssen, damit ein Amt FLAG unterstellt werden kann. Ämter, die zu FLAG übergehen wollen, müssen zwingend das hierfür erforderliche Instrumentarium aufbauen. Dazu gehören die Definition der Produkte und Leistungen, die Festlegung der angestrebten Ziele, der Aufbau einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Einrichtung eines stufengerechten Controllings.

Diesen Grundsätzen können sich die Aufsichtskommissionen im Wesentlichen anschliessen. Die Aufsichtskommissionen teilen die Meinung, dass die «kritische Masse» des FLAG-Bereiches noch nicht erreicht ist, die den Aufwand für ein zweites, von der herkömmlichen Verwaltungsführung zu unterscheidendes Führungsmodell mit eigenen Instrumenten rechtfertigt, dass sich FLAG in seiner heutigen Form jedoch nicht für eine flächendeckende Einführung in der Bundesverwaltung eignet. Zuzustimmen ist auch der Beurteilung, dass der Aufwand für FLAG auf allen Stufen reduziert, die einzelnen Instrumente vereinfacht und die Berichterstattung und das Reporting verwesentlich und standardisiert werden sollen. Bei der Festlegung von Leistungs- und Wirkungszielen und deren Messung, im Rechnungswesen und im Hinblick auf ein stufengerechtes Controlling müssen nach Meinung der Aufsichtskommissionen noch wesentliche Verbesserungen erzielt werden. Bei der Umstellung auf FLAG muss zudem zwingend darauf geachtet werden, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die neue Führungskultur und damit unter anderem für mehr Leistungs- und Wirkungsorientierung, Kundenorientierung sowie Kostenbewusstsein gewonnen werden können. Zudem ist der Ausbildung in den für die öffentliche Hand oft neuen Disziplinen wie Kosten-/Leistungsrechnung und Controlling grösste Beachtung beizumessen. Eine Umstellung soll erst erfolgen, wenn gewährleistet ist, dass das Amt eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung erstellen kann. Der Bundesrat sollte im Übrigen daran festhalten, dass das zentrale Beschaffungswesen im Wesentlichen für die FLAG-Ämter weiterhin gilt, da es darum gehen muss, die Kosten insgesamt tief zu halten.

Der Bundesrat will weiterhin am *Grundsatz der Freiwilligkeit* (Bereitschaft der Ämter und der zuständigen Departemente zur Umstellung auf FLAG) festhalten. Die Aufsichtskommissionen sind auch der Meinung, dass FLAG nicht zwangsweise gegen die Bereitschaft der Amtsstellen erfolgreich eingeführt werden kann, doch vermissen sie bei der Einführung und Weiterentwicklung von FLAG eine gezielte

Führung durch den Bundesrat und insbesondere durch die Departemente, die gemäss den externen Evaluatoren der FLAG-Reform sehr unterschiedliches Gewicht beimessen. Nach Meinung der Aufsichtskommissionen sollte der Bundesrat seine Führungsrolle wahrnehmen und zur Weiterentwicklung von FLAG zunächst das Modell ausreichend definieren und, soweit nötig, zusammen mit dem Parlament gesetzlich verankern. Aufgrund des Modells sollten die Departemente eine systematische Prüfung der Ämter auf ihre FLAG-Tauglichkeit hin durchführen. Bei den FLAG-tauglichen Ämtern sollte FLAG im Rahmen eines Gesamtplans und unter Berücksichtigung der übrigen Organisationsprojekte in einem geführten Prozess gezielt eingeführt werden.

Die Aufsichtskommissionen vermissen eine klare *Gesamtstrategie des Bundesrates* in Bezug auf die zeitliche, umfangmässige und inhaltliche Weiterentwicklung des FLAG-Bereiches. Der Bundesrat macht in seinem Evaluationsbericht keine Angaben, bis wann eine Verdoppelung bzw. Verdreifachung der Reichweite von FLAG erreicht sein soll. Die erwähnte Ausdehnung der Reichweite bezieht sich auf die Anzahl der Ämter und Dienststellen, die FLAG unterstellt werden sollen. Unklar ist indessen, welches Finanzvolumen und welchen Personalumfang eine Verdreifachung allenfalls betreffen würde. Der Bundesrat erwähnt, dass sich die Bundesverwaltung neben FLAG auch anderen Instrumenten und Massnahmen, die eine verstärkte Wirkungsorientierung zum Ziel haben, nicht verschliessen solle, stellt jedoch keinen Gesamtzusammenhang zum FLAG-Bereich her.

Aufgrund der engen Begleitung des FLAG-Pilotprojektes und der intensiven Befassung mit der FLAG-Kultur ihrer gemeinsamen FLAG-Subkommission stehen die Aufsichtskommissionen der Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget *grundsätzlich positiv* gegenüber. Das Modell FLAG bringt wesentliche Vorteile in der Amtsführung und ermöglicht einen positiven Kulturwandel in der Verwaltung durch vermehrte Leistungsorientierung und grössere Kostentransparenz. Deshalb stimmen die Aufsichtskommissionen der Absicht des Bundesrates zu, FLAG schrittweise auf weitere Ämter auszudehnen. Allerdings erachten es die Aufsichtskommissionen bei einer Erweiterung als notwendig, dass das Parlament vertiefte Überlegungen zur Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Parlament im Bereich FLAG, zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion und zu einer Verankerung des Modells im Finanzhaushaltrecht anstellt. Sie reichen deshalb parallel zu diesem Bericht eine entsprechende Motion ein (vgl. Kapitel 2.3). Die Klärung dieser Fragen und eine entsprechende Gesetzesrevision werden einige Zeit in Anspruch nehmen. Durch die Arbeiten des Parlamentes sollte jedoch die Einführung des Modells in weiteren Ämtern nicht zum Stillstand kommen, damit dem Projekt die erforderliche Dynamik nicht genommen wird. Die Aufsichtskommissionen sind deshalb der Meinung, dass der Bundesrat die Weiterentwicklung von FLAG gemäss seinen im Evaluationsbericht dargelegten Vorstellungen und im Rahmen der von den Aufsichtskommissionen in diesem Bericht gesetzten Leitlinien ohne Verzögerung an die Hand nehmen sollte.

2.2

Einbezug des Parlamentes bei den Leistungsaufträgen

Der Bundesrat will an der heutigen Regelung festhalten, wonach die für vier Jahre geltenden Leistungsaufträge des Bundesrates an die FLAG-Ämter bei den zuständigen Legislativkommissionen des Parlamentes lediglich in Konsultation gegeben werden. Der Bundesrat lehnt eine Genehmigung der Leistungsaufträge durch das Parlament ab. Die externen Evaluatoren kommen dagegen zum Schluss, ein konzeptioneller Schwachpunkt des FLAG-Projekts bilde der mangelhafte Einbezug des Parlamentes in die Leistungsaufträge, und empfehlen, dass das Parlament die Ziele des Leistungsauftrages mitgestalte. Der Rückzug der Legislative aus den Rubriken der Staatsrechnung müsse mit einem adäquaten Kompetenzzuwachs bei den Leistungsaufträgen kompensiert werden. Nur so lasse sich das Postulat einer strategischen Ausrichtung des Parlamentes einlösen (Evaluation FLAG-Schlussbericht, S. 40 und 46 ff.).

Zur Frage der Genehmigung des Leistungsauftrages durch das Parlament hat die Eidgenössische Finanzverwaltung inzwischen ein Rechtsgutachten⁵ bei Prof. Ulrich Zimmerli und Dr. Andreas Lienhard von der Universität Bern in Auftrag gegeben, das der FLAG-Subkommission des Ständerates vorgestellt wurde. Die Gutachter kommen zum Schluss, dass die Verwaltungsführung nach der Funktionenordnung im gewaltenteiligen System klar der Regierung zuzuordnen ist (Art. 178 Abs. 1 BV). Da der Leistungsauftrag im FLAG-Modell des Bundes ein Instrument der Verwaltungsführung ist, würde die Genehmigung durch das Parlament der Kompetenzordnung zuwiderlaufen und die Verantwortlichkeiten verwischen. Sie betrachten selbst das heute geltende Konsultationsverfahren, das in der Praxis dazu führt, dass Einwände und Anträge der konsultierten Kommission faktisch wie eine Richtlinie gegenüber dem Bundesrat wirken, als nicht unproblematisch, weil es die mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz nicht zu vereinbarende Gefahr von Kompetenzverwischungen berge. Die Genehmigung des Leistungsauftrages sei auch nicht mit dem für das Parlament geltenden Milizprinzip vereinbar, da die Leistungsaufträge zahlreiche operative Vorgaben enthalten, die für eine parlamentarische Behandlung als nicht stufengerecht erscheinen. Die Gutachter vertreten die Meinung, dass das Modell FLAG keine Kompetenzverschiebung vom Parlament zum Bundesrat bewirkt, die durch eine Genehmigung des Leistungsauftrages kompensiert werden müsste. Für den Fall, dass trotz dieser Bedenken die Mitwirkung des Parlamentes bei der Erteilung von Leistungsaufträgen im Sinne der Genehmigung ausgedehnt werden sollte, müsste sich diese auf die politisch-strategischen Vorgaben beschränken.

Die Aufsichtskommissionen teilen teilweise die Bedenken des Gutachtens. Die Leistungsaufträge, die bisher den FLAG-Ämtern erteilt wurden, enthalten zu einem grossen Teil Elemente, die in den strategischen und operativen Führungsbereich des Bundesrates gehören. Im Sinne einer klaren Kompetenzabgrenzung und um Zuständigkeitskonflikte zu vermeiden, sollte das Parlament von einer *Genehmigung der Leistungsaufträge* absehen. Mit der Genehmigung würde das Parlament auch eine Mitverantwortung für die direkte Verwaltungsführung übernehmen und sich selbst

⁵ Ulrich Zimmerli/Andreas Lienhard, Universität Bern, Rechtsgutachten zu FLAG – Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, 15. April 2002.

eine unter Umständen unerwünschte Bindung auferlegen. Das Genehmigungsverfahren würde zudem die Kommissionen und das Parlament zusätzlich belasten.

Nicht teilen können die Aufsichtskommissionen die im Gutachten geäußerten Vorbehalte gegenüber dem heute geltenden *Konsultationsverfahren* in den zuständigen Legislativkommissionen. Dieses hat sich insgesamt eingespielt, ohne dass es zu Kompetenzkonflikten gekommen wäre, wenn auch noch Verbesserungen der Darstellung, der Verständlichkeit und der Standardisierung anzustreben sind. Die Änderungswünsche des Parlamentes wurden vom Bundesrat in der Regel berücksichtigt. Dass das Interesse der Legislativkommissionen an den Leistungsaufträgen eher mässig ausfiel, liegt daran, dass kaum Fragen von politisch grösserer Tragweite zu behandeln waren. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass das Instrument des Auftrages gemäss Artikel 22^{quater} GVG, mit dem das Parlament die Änderung oder die Erteilung eines Leistungsauftrages erzwingen könnte, bisher nie benutzt wurde. Das könnte sich aber ändern, sollten künftig auch grössere und politisch gewichtigere Ämter FLAG unterstellt werden. Die Pilotphase hat gezeigt, dass das Parlament mit dem Konsultationsverfahren und dem Instrument des Auftrages ein genügend starkes Mitwirkungsrecht besitzt, um gegebenenfalls eingreifen zu können. Aus diesen Gründen sind die Aufsichtskommissionen der Meinung, dass das Konsultationsverfahren eine ausreichende Mitwirkung des Parlamentes bei der Erteilung von Leistungsaufträgen erlaubt.

2.3 Spezifikation nach Produktgruppenbudgets in der Finanzrechnung

Das Parlament hat bisher im Verwaltungsbereich des Voranschlags der FLAG-Ämter über Ausgaben und Einnahmen pro Produktgruppe beschlossen. Künftig will der Bundesrat auf die Detaillierung der verwaltungseigenen Ausgaben in Produktgruppen verzichten. Der Budgetbeschluss des Parlamentes soll sich nur noch auf einen Ausgaben- und einen Einnahmenbetrag pro FLAG-Amt erstrecken (ein Globalbudget pro Amt). Unter bestimmten Voraussetzungen soll nur über den Saldo gesteuert werden (Nettofinanzierungsbedarf). Weiterhin sollen aber Kosten und Erträge nach Produktgruppen im Begründungsteil des Voranschlags und der Rechnung als Information ausgewiesen werden. Der Bundesrat begründet diese Änderung vor allem mit der buchhalterischen Schwierigkeit, die Kosten und Erträge der Betriebsrechnung, welche die FLAG-Ämter führen müssen, eigens für die Integration in die Finanzrechnung des Bundes in Ausgaben und Einnahmen pro Produktgruppe umzurechnen.

Die FLAG-Subkommission hat sich intensiv mit diesem Vereinfachungsantrag befasst und dabei festgestellt, dass bereits bisher die Produktgruppen in der Finanzrechnung nur indikativ dargestellt wurden, weil Budgetüberschreitungen pro Produktgruppe nicht der Nachtragskreditpflicht unterliegen, solange für das gesamte Amt in der Finanzrechnung die Ausgaben nicht überschritten werden. Es konnten also Kreditverschiebungen zwischen den Produktgruppen vorgenommen werden. Damit entspricht das heutige System faktisch einer Globalbudgetierung in der Finanzrechnung auf Stufe Amt, was bisher vom Parlament zu wenig wahrgenommen wurde. Die vom Bundesrat beantragte Vereinfachung ändert an der heutigen Lage wenig, macht aber die tatsächlichen Verhältnisse deutlich.

Diese Tatsache führte die Aufsichtskommissionen zur Grundsatzfrage, ob das Parlament mit der heutigen Konzeption von FLAG seine Steuerungsfunktion im Budgetprozess noch hinreichend wahrnehmen kann. Sie kamen zum Schluss, dass das Parlament in seiner Budgethoheit, einer klassischen Kompetenz des Parlamentes, zu stark eingeschränkt wird, wenn es pro Amt in der Zentralverwaltung nur noch über ein Globalbudget, das heisst einen Ausgabenbetrag und einen Einnahmenbetrag oder über einen Saldobetrag, verbindlich beschliessen kann. Die finanzielle Steuerung mittels Globalbudgets und der Verzicht auf die verbindliche Beschlussfassung im Rahmen von rubrizierten Ausgaben im Budget bedeuten eine Einschränkung der Budgethoheit des Parlamentes, die allgemein mit New Public Management einhergeht. Durch die mit FLAG verbesserte Information zur Leistungserstellung und durch die Transparenz der Kosten kann dieser Kompetenzverlust nur teilweise kompensiert werden, wenn nicht zumindest eine budgetrechtlich verbindliche Steuerung auf Stufe der Produktgruppen möglich ist und auch keine Angaben zur Leistungserstellung dem Beschluss des Parlamentes unterstellt werden, wie dies in einzelnen Kantonen vorgesehen ist (vgl. Gutachten Zimmerli/Lienhard, S. 17).

Mit der definitiven Einführung von FLAG als eigenständige Form der Verwaltungsführung innerhalb der Zentralverwaltung sollte überdies die finanzielle Steuerung mit FLAG im Finanzhaushaltrecht verankert werden. Mit der heutigen Regelung in Artikel 38a FHG wurde dem Bundesrat eine sehr weitgehende Kompetenz eingeräumt, für die FLAG-Ämter Sonderregelungen zu erlassen und dabei von den Grundsätzen der Rechnungsführung (Vollständigkeit, Einheit, Bruttodarstellung, Spezifikation und Jährlichkeit) abzuweichen. Wie weit diese Abweichungen reichen dürfen, lässt die Norm offen. Für die Dauer der Versuchsphase war diese Lösung zweckmässig, erlaubte sie doch, breite Erfahrungen zu sammeln. Für die Zeit nach einer definitiven Einführung von FLAG genügt eine derart weitgefaste Kompetenznorm den Anforderungen einer hinreichend bestimmten Gesetzesgrundlage nicht. Die Anpassungen sollen im Rahmen der vorgesehenen Revision des Finanzhaushaltgesetzes im Zusammenhang mit dem Neuen Rechnungsmodell Bund (NRM) vorgenommen werden. Nach Meinung der Aufsichtskommissionen sollte der Bundesrat im Rahmen dieser Revision ein Modell vorlegen, das die Steuerung über Produktgruppen ermöglicht. Zudem sollte nach Möglichkeiten der Mitwirkung des Parlamentes im Rahmen einer integrierten Finanz- und Aufgabenplanung im FLAG-Bereich gesucht werden.

Die Aufsichtskommissionen haben deshalb parallel zu diesem Bericht eine entsprechende Motion (02.3381 Verankerung der finanziellen Steuerung mit FLAG im Finanzhaushaltrecht. Weiterentwicklung des FLAG-Bereiches der Verwaltung) eingereicht (siehe Anhang).

2.4 Reservenbildung

Die Aufsichtskommissionen sind mit der grundsätzlichen Möglichkeit der Reservenbildung einverstanden, die den FLAG-Ämtern zu grösserer Flexibilität verhilft. Der Entscheid über die Bildung von Reserven soll künftig von den zuständigen Departementen getroffen werden. Die Aufsichtskommissionen sind der Meinung, dass die Departemente die Entscheide nur im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung treffen sollten und dass die Reservenbildung nach einheit-

lichen, in Weisungen festgelegten Kriterien (z. B. Wirtschaftlichkeit, Rentabilität) erfolgen sollte. Dabei soll es nicht genügen, dass weniger Ausgaben getätigt wurden als budgetiert. Vielmehr sollte eine Produktivitätssteigerung erzielt worden sein. Das Parlament stimmt mit der Rechnungsabnahme der transparent ausgewiesenen Reservenbildung zu. Es kann aufgrund der Informationen im Begründungsteil allenfalls zum Schluss kommen, die Voraussetzungen für eine Reservenbildung seien nicht erfüllt, und eine entsprechende Korrektur anbringen. Die Aufsichtskommissionen sind ferner der Auffassung, dass in den Begründungen der Ämter zum Voranschlag die auf Ende des Rechnungsjahres voraussichtlich bestehenden Reserven auszuweisen sind.

2.5 Sparvorgabe

Die heute starre Regelung, wonach die FLAG-Ämter über die vierjährige Leistungsauftragsperiode eine Sparvorgabe von 10 Prozent erfüllen müssen, soll gelockert werden. Die Festlegung von Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit soll sich am effektiv vorhandenen Potenzial orientieren. Die Aufsichtskommissionen stimmen dieser Änderung im Grundsatz zu. Die vom Bundesrat dargelegte Vorstellung für eine Wirtschaftlichkeitsvorgabe ist aber zu wenig konkret. Der Bundesrat sollte in jedem Fall klare Zielvorgaben für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Produktivität jedes FLAG-Amtes erteilen, die jedoch entsprechend den Möglichkeiten der FLAG-Ämter anzupassen sind.

2.6 Berichtswesen/Reporting

Die Aufsichtskommissionen stellen fest, dass im Bereich des Berichtwesens im Laufe der Pilotphase Verbesserungen erzielt wurden. Es sind jedoch weitere Anstrengungen zur Standardisierung, Vereinheitlichung und Verwesentlichung erforderlich. Die Vorschläge des Bundesrates zur Verbesserung der Begründungen im Zahlenteil der Botschaft zum Voranschlag sind zu begrüßen. Die Berichterstattungen zu den verschiedenen FLAG-Ämtern in der Staatsrechnung müssen noch vermehrt vereinheitlicht und ihre Vergleichbarkeit muss verbessert werden. Auch bei den internen Berichten der Ämter an die Departemente ist eine Standardisierung anzustreben, die eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den FLAG-Ämtern erlaubt.

Die Aufsichtskommissionen stimmen dem Vorhaben des Bundesrates zu, den Geschäftsbericht der FLAG-Ämter künftig in den ordentlichen Geschäftsbericht des Bundesrates zu integrieren und auf besondere, vom Bundesrat zu genehmigende Geschäftsberichte zu verzichten. Dafür soll vor Ablauf der Leistungsauftragsperiode in einem separaten Bericht eine umfassende Beurteilung der im laufenden Leistungsauftrag festgelegten Leistungs- und Wirkungsziele, gemessen an den entsprechenden Indikatoren, erfolgen. Der Bericht soll überdies eine Beurteilung der Entwicklung des FLAG-Amtes über eine längere Zeitdauer erlauben.

Dieser Rechenschaftsbericht muss rechtzeitig den Aufsichtskommissionen und den zuständigen Legislativkommissionen zur Verfügung stehen, damit die daraus zu ziehenden Konsequenzen in den folgenden Leistungsauftrag einfließen können. Nach der bisherigen Praxis mussten die Leistungsaufträge dem Parlament jeweils bis Ende

März zu Handen der zuständigen Legislativkommissionen für das Konsultationsverfahren zugestellt werden. Die Verwaltung hat das Bedürfnis angemeldet, diese Frist bis Ende Juni zu verlängern, damit künftig die Rechenschaftsberichte zumindest die erzielten Resultate bis zum Ablauf des dritten Jahres der Leistungsauftragsperiode mitberücksichtigen können. Eine Verlängerung dieser Frist sollte von Fall zu Fall in Absprache mit den zuständigen Legislativkommissionen möglich sein.

2.7 Privatisierungsdiskussion

Die Aufsichtskommissionen nehmen in zustimmendem Sinn von der Feststellung des Bundesrates Kenntnis, dass die Unterstellung eines Amtes unter FLAG nicht als Vorstufe zu einer Auslagerung oder Privatisierung betrachtet werden kann. Sie sind mit dem Bundesrat der Meinung, dass die FLAG-Ämter zusammen mit dem 1. Kreis zur zentralen Bundesverwaltung gehören und die Frage einer allfälligen Auslagerung oder Privatisierung nach Kriterien geprüft werden sollte, die unabhängig von FLAG sind. Die Aufsichtskommissionen erwarten gemäss einem Auftrag der Finanzkommission des Nationalrates vom Bundesrat zu gegebener Zeit einen Bericht über die langfristige Strategie in Bezug auf Ausgliederungen und allfällige Privatisierungen von Verwaltungseinheiten.

3 Parlamentarische Kontrolle der FLAG-Ämter

Die Aufsichtskommissionen beabsichtigen, ihre Oberaufsicht über die FLAG-Ämter mit deren Überführung in ein definitives Programm in ihre ordentlichen Strukturen zurückzuführen. Die bisherige FLAG-Subkommission bestehend aus Mitgliedern der GPK und der Finanzkommission soll aufgehoben werden. Damit wird dem Anliegen Rechnung getragen, dass der Umgang mit den Instrumenten von FLAG in den gesamten Aufsichtskommissionen praktiziert wird und nicht einzelnen Spezialisten im Parlament vorbehalten bleibt. Die Aufsichtskommissionen werden parallel zu diesem Bericht den Büros einen Antrag zur Änderung der Richtlinien der Büros zur parlamentarischen Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets vom 28. August bzw. 3. September 1998 stellen.

Die Zuständigkeiten der Kommissionen ergeben sich aus den Bestimmungen des geltenden Geschäftsverkehrsgesetzes sowie des in der parlamentarischen Beratung befindlichen Parlamentsgesetzes. Mit dem Voranschlag bzw. den Globalbudgets der FLAG-Ämter, dem Finanzplan und der Rechnung befasst sich die Finanzkommission. Die Geschäftsprüfungskommission behandelt den Geschäftsbericht des Bundesrates, der auch die Berichterstattung über die FLAG-Ämter enthält. Sie kann jederzeit Zusatzberichte verlangen oder Untersuchungen im FLAG-Bereich durchführen. Nach Artikel 49 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes können GPK und Finanzkommission Geschäftsbericht und Rechnung gemeinsam vorberaten, was für die FLAG-Ämter zweckmässig sein kann. Die Aufsichtskommissionen können ihre Tätigkeit in diesen Bereichen selbst koordinieren. Die Konsultation der Leistungsaufträge erfolgt weiterhin in den Fachkommissionen. Die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission können zu den Leistungsaufträgen Mitberichte in Bezug auf finanzielle Auswirkungen bzw. Fragen der Geschäftsführung verfassen. Von Bedeutung kann dabei insbesondere die Festsetzung der Leistungs- und Wir-

kungsindikatoren sein, die bei der Kontrolle eine massgebliche Rolle spielen. Die im 3. Jahr des laufenden Leistungsauftrages zu erstellenden besonderen Rechenschaftsberichte über die Zielerreichung werden der zuständigen Legislativkommission sowie den Aufsichtskommissionen zugestellt. Der Legislativkommission dienen sie als Information und Vergleichsbasis im Hinblick auf den neuen, zu beratenden Leistungsauftrag. Die Aufsichtskommissionen können Feststellungen aufgrund dieser Berichte in ihre Mitberichte zum neuen Leistungsauftrag einfliessen lassen. Die Geschäftsprüfungskommission kann zudem aufgrund des Rechenschaftsberichtes allenfalls eine eigene Evaluation oder Untersuchung durchführen.

Die Aufsichtskommissionen werden die Weiterentwicklung gemäss den Vorstellungen des Bundesrates weiterhin überprüfen. Der Bundesrat hat sich in seinem Evaluationsbericht nicht konkret dazu geäussert, bis wann eine Verdoppelung bzw. Verdreifachung der Anzahl der FLAG-Ämter erfolgen soll und welche längerfristigen Entwicklungen im Bereich New Public Management möglich oder zu erwarten sind. Die neuen Verwaltungsführungsformen befinden sich auf Stufe der Kantone und Gemeinden sowie international in ständiger Weiterentwicklung. Die Aufsichtskommissionen schlagen deshalb dem Bundesrat in Übereinstimmung mit den Aufsichtskommissionen des Nationalrates vor, nach weiteren vier Jahren des definitiven FLAG-Programmes dem Parlament erneut Bericht zu erstatten und seine Überlegungen zur Weiterentwicklung der neuen Verwaltungsführung darzulegen. Diese Überlegungen sollten auch eine Analyse von New Public Management im internationalen Umfeld enthalten und die konkrete Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden darstellen.

02.3381

**Motion der Geschäftsprüfungskommission
Verankerung der finanziellen Steuerung mit FLAG im
Finanzhaushaltrecht.
Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs der Verwaltung**

Wortlaut der Motion vom 28. Juni 2002

Der Bundesrat wird beauftragt, die Bestimmungen des Konzeptes *Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)*, namentlich Artikel 38a Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und Artikel 44 Absatz 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), in dem Sinne zu ändern, dass die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlaments auch im FLAG-Bereich umfassend gewährleistet wird. Zu diesem Zweck legt er ein Modell vor, das die Steuerung über Produktgruppen ermöglicht. Zudem klärt er ab, welche Möglichkeiten einer besseren Integration der Finanz- und Aufgabenplanung im FLAG-Bereich bestehen.

Die Anpassungen im Finanzhaushaltrecht sind inhaltlich und zeitlich abzustimmen auf die Arbeiten für ein Neues *Rechnungsmodell Bund (NRM)*. Im Rahmen dieser Botschaft ist darzulegen, welche Gesamtstrategie der Bundesrat in Bezug auf die zeitliche, umfangmässige und inhaltliche Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs verfolgt. Namentlich zu prüfen ist, ob Dienststellen der Bundesverwaltung, die bestimmte objektive Kriterien erfüllen, nicht zwingend mit FLAG geführt werden sollen.

Die *Finanzkommission* unterstützt die Motion.

Begründung

Es wird auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Ständerates vom 28. Juni 2002 und vom 29. August 2002 (02.028 sn) verwiesen.