

**Bericht
über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget –
Evaluation und weiteres Vorgehen
(Evaluationsbericht FLAG 2009)**

vom 4. November 2009

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

Wir unterbreiten Ihnen den Evaluationsbericht FLAG 2009 mit dem Antrag, davon Kenntnis zu nehmen.

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

4. November 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) ist seit 1997 das Steuerungsmodell zur integrierten Verwaltungsführung der zentralen Bundesverwaltung. Es ergänzt die herkömmlichen Prinzipien der Haushaltsteuerung mit der Leistungs- und Wirkungsbetrachtung. 2009 werden ein Drittel der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung nach FLAG geführt. In diesen 23 Verwaltungseinheiten erbringen ein Sechstel aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Leistungen, die rund 30 Prozent des Eigenaufwandes des Bundes verursachen.

Rechtliche Grundlage für die Umsetzung von FLAG bilden Artikel 44 RVOG sowie die Artikel 42–46 FHG. Das Reformprojekt FLAG wurde während der Pilotphase von 1996 bis 2001 in einem mehrstufigen Verfahren evaluiert. Am 19. November 2001 legte der Bundesrat in Erfüllung des parlamentarischen Auftrages gemäss Artikel 65 RVOG dem Parlament seinen ersten Evaluationsbericht vor und setzte anschliessend diverse Optimierungsmassnahmen um. In der Botschaft zum Finanzhaushaltgesetz vom 24. November 2004 formulierte er seine Strategie im FLAG-Bereich und stellte in Aussicht, nach Ablauf von vier Jahren wieder Bericht zu erstatten. Die Aufsichtskommissionen wünschten zudem eine Analyse der leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung im nationalen und internationalen Umfeld. Mit dem vorliegenden Evaluationsbericht erfüllt der Bundesrat diesen Auftrag.

Die Umsetzung der Gesamtstrategie des Bundesrates im FLAG-Bereich hat einen beachtlichen Stand erreicht. Das Ziel der Verdoppelung der FLAG-Einheiten bis Ende 2007 wurde erreicht. Die von der Verwaltung vorgenommene Selbstevaluation zeigt ein mehrheitlich positives Bild:

- Der grösste Erfolg von FLAG zeigt sich in der betrieblichen Führung der Verwaltungseinheiten. Die FLAG-Verwaltungseinheiten verfügen über eine integrierte Ressourcen- und Aufgabenplanung und eine gute Basis für ein funktionierendes Controlling. Sie bestätigen den Nutzen der erweiterten Handlungsspielräume. Die grössere Transparenz ermöglicht ihnen, bessere Führungsentscheide zu treffen und schneller auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Die Beteiligten sind zufrieden und möchten nicht mehr zurück zum herkömmlichen Steuerungssystem.*
- Die Departemente bestätigen den Mehrwert der überarbeiteten und gestrafften FLAG-Instrumente für die politische Führung der Verwaltungseinheiten. Die zusätzlichen Informationen erhöhen die notwendigen Fachkenntnisse der Departemente. Allerdings befindet sich das Controlling der Departemente nach der Einführung von NRM noch in der Entwicklung. Aus übergeordneter Sicht besteht hier noch Verbesserungspotenzial.*

-
- *Die parlamentarische Steuerung und Aufsicht funktioniert gut. Die befragten Parlamentsmitglieder stellen keinen Steuerungsverlust fest und stehen FLAG grundsätzlich positiv gegenüber. FLAG wird insgesamt als Gewinn wahrgenommen. Die Standardisierung der Instrumente hat die Miliztauglichkeit erhöht. Dank den klaren Vorgaben besteht nach Einschätzung der Befragten wenig Bedarf, die FLAG-Verwaltungseinheiten dauernd genau «unter die Lupe nehmen».*

Aus konzeptionell-instrumenteller Sicht sind fünf Schlussfolgerungen zu ziehen:

- *Instrumente und Prozesse: Die standardisierten Dokumente und Abläufe bewähren sich in der täglichen Arbeit. Im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses sind aber weitere Optimierungen anzustreben, insbesondere bezüglich der stufengerechten Aufbereitung der Unterlagen.*
- *Ergebnisorientierung: Die Ergebnisorientierung und das Leistungsbewusstsein haben nachweislich zugenommen. Die Zielfestlegung auf der Basis von Wirkungsmodellen hat motivierende Effekte für die Mitarbeitenden, da so der eigene Beitrag an die Leistungen des Amtes besser erkennbar wird. Die Weiterentwicklung der Ergebnis- und Zielorientierung ist – nicht nur im FLAG-Modell – eine Daueraufgabe der Verwaltungs- und Personalführung.*
- *Wirtschaftlichkeit: Die Mitarbeitenden der FLAG-Einheiten schätzen ihr Kostenbewusstsein höher ein als diejenigen des Nicht-FLAG-Bereichs. Allerdings ergeben sich in der Ressourcenentwicklung keine signifikanten Unterschiede. Der Umsetzung konkreter Kenngrössen zur Wirtschaftlichkeit muss daher noch vermehrte Beachtung geschenkt werden.*
- *Globalbudget: Der Handlungsspielraum in der betrieblichen Führung der Verwaltungseinheiten ist einer der grossen Vorteile von FLAG. Der wichtigste Freiraum ergibt sich aus dem Globalbudget. Es setzt Anreize zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Seine volle Wirkung entfaltet es allerdings erst in Kombination mit messbaren Kenngrössen. Bei jeder Variante der Weiterentwicklung der Verwaltungsführung bleibt es ein unverzichtbarer Bestandteil des Steuerungsinstrumentariums.*
- *Controlling: Das Controlling funktioniert nach Einschätzung der Befragten gut. Der Diskurs an der Schnittstelle der politischen und betrieblichen Führung erfolgt strukturierter und dank der verbesserten Transparenz mit einer erhöhten Rationalität. Allerdings werden diese Vorteile in den departementalen Steuerungsprozessen noch zu wenig genutzt.*

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in ihrer Querschnittsprüfung festgestellt, dass die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten funktioniert und der Aufwand vertretbar ist. Allerdings betrachtet sie die politische Steuerung auf Stufe Departement als noch ausbaufähig. Sie weist weiter darauf hin, dass das Nebeneinander zweier Führungsmodelle die Nutzung der FLAG-Instrumente erschwert.

Die Analyse des nationalen und internationalen Umfelds zeigt einen klaren Trend zu einer Verwaltungsführung, welche Mittel, Leistungen und Wirkungen integriert betrachtet. Ergebnisorientierte Steuerungsmodelle sind sowohl bei den Kantonen

wie im Ausland weit verbreitet. Die neuen Steuerungsmodelle weisen in den Hauptstossrichtungen eine hohe Übereinstimmung auf. Gemeinsam sind ihnen namentlich fünf Elemente:

- *Konsequente Aufgabenorientierung (Produktgliederung, inhaltliche Zielsetzungen)*
- *Integrierte mittelfristige Planung (Abstimmung von Aufgaben- und Finanzplänen)*
- *Verdichtete Ressourcenallokation (Globalbudgets statt einzelne Kredite)*
- *Verbindliche Leistungsplanung (Leistungsaufträge in der Verwaltung)*
- *Systematische Erfolgsmessung (Kosten- und Leistungsrechnung, Evaluationen)*

Die neuen Steuerungsformen sind heute so weit konsolidiert, dass ein Zurück zur traditionellen Verwaltungsführung kaum mehr zu erwarten ist. Aufgrund der rapide ansteigenden Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist vielmehr davon auszugehen, dass Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Verwaltung an Bedeutung gewinnen werden. Die durch die neuen Steuerungsmodelle verbesserte Transparenz wird daher u.a. dazu dienen müssen, im Rahmen von Programmen zur Haushaltskonsolidierung möglichst sachgerechte Entscheidungen treffen zu können.

Dem Bundesrat ist daran gelegen, den Ausbau der ergebnisorientierten Steuerung auf allen Ebenen zu fördern. Dabei stehen grundsätzlich drei Stossrichtungen offen:

- *Konsolidierung von FLAG: Bei dieser Handlungsoption wird FLAG nicht mehr weiter ausgebaut. Die bestehenden FLAG-Einheiten behalten ihren besonderen Status. Die Instrumente und Prozesse werden aufgrund der Ergebnisse der Selbstevaluation graduell verbessert. Neue FLAG-Einheiten werden nur noch im Ausnahmefall geschaffen.*
- *Ausbau von FLAG: Bei dieser Option wird das Freiwilligkeitsprinzip aufgehoben und vom Bundesrat aufgrund eines kriteriengestützten Verfahrens für jede Verwaltungseinheit festgelegt, nach welchem Modell sie geführt werden soll. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass nach dieser Umstellungsrunde rund die Hälfte der Bundesverwaltung nach FLAG geführt würde. Gleichzeitig wird nach Möglichkeiten gesucht, FLAG für eine breitere Anwendbarkeit zu vereinfachen; die Grundkonzeption des Modells bleibt aber erhalten.*
- *Ergebnisorientiertes Steuerungsmodell für die gesamte Bundesverwaltung (Konvergenzmodell): Bei diesem Modell erfolgen Planung und Berichterstattung neu von Grund auf mit einem integrierten, ergebnisorientierten Ansatz. Ressourcen und Leistungen werden auf allen Ebenen sichtbar miteinander verknüpft und im Gegenzug die Kredite im Eigenbereich der Verwaltung stark verdichtet. Der Fokus der politischen Führung verlagert sich zunehmend auf mittelfristige Zielvorgaben. Das jährlich zu beschliessende Budget bleibt aber die entscheidende finanzielle Steuergrösse.*

Der Bundesrat hat das Finanzdepartement beauftragt, die drei genannten Optionen bezüglich Nutzen und Kosten vertieft zu analysieren und ihm die Ergebnisse binnen Jahresfrist zu unterbreiten. Dies hat auch den Vorteil, dass der Bundesrat seine Haltung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung in Kenntnis der parlamentarischen Beratungen dieses Berichts festlegen kann.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	7916
1 Das Führungsmodell FLAG	7921
1.1 FLAG heute	7921
1.1.1 Zielsetzung	7921
1.1.2 Steuerungselemente	7921
1.1.3 Einflussmöglichkeiten des Parlamentes	7923
1.1.4 Aktueller Stand	7924
1.1.5 Reformumfeld	7926
1.2 Chronologischer Rückblick	7928
1.2.1 Pilotphase 1997–2001	7928
1.2.2 Evaluation 2001	7928
1.2.3 Revision des Finanzhaushaltsgesetzes	7930
2 Evaluation	7931
2.1 Auftrag und Zielsetzung	7931
2.2 Vorgehen	7931
2.3 Ergebnisse	7932
2.3.1 FLAG-Verwaltungseinheiten	7932
2.3.2 Departemente	7937
2.3.3 Parlament	7939
2.4 Weitere Untersuchungen und Analysen	7943
2.4.1 Querschnittsprüfung Eidgenössische Finanzkontrolle	7943
2.4.2 Personalbefragung	7945
2.4.3 Monitoring	7947
3 Entwicklung in Kantonen, Gemeinden und im Ausland	7953
3.1 Vorgehen und Übersicht	7953
3.2 Kantone	7953
3.3 Gemeinden	7962
3.4 Ausland	7963
4 Schlussfolgerungen	7968
4.1 Fazit aus Sicht der Betroffenen	7968
4.2 Fazit aus konzeptionell-instrumenteller Sicht	7969
4.3 Fazit aus Sicht des kantonalen und internationalen Umfeldes	7970
5 Weiterentwicklung der Verwaltungsführung	7971
5.1 Handlungsoptionen	7971
5.2 Konsolidierung von FLAG	7972
5.3 Gezielter Ausbau von FLAG	7973
5.4 Konvergenzmodell	7974
Literaturverzeichnis	7977

Bericht

1 Das Führungsmodell FLAG

1.1 FLAG heute

1.1.1 Zielsetzung

Die öffentlichen Verwaltungen befinden sich weltweit seit längerer Zeit in einem tiefgreifenden Wandel. Die zunehmende Komplexität der staatlichen Aufgaben, die knappen Ressourcen sowie die gestiegenen Erwartungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft förderten und forderten eine Verstärkung der Ergebnis- und Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns und neue Formen der Verwaltungsführung.¹ Diese tragen die unterschiedlichsten Bezeichnungen und widerspiegeln so auch die grosse Vielfalt politisch-administrativer Systeme. Gemeinsam ist ihnen aber das Ziel, die Effektivität und Effizienz der Verwaltungstätigkeit zu steigern und die verfügbaren Mittel gezielter einzusetzen.

Auch in der Bundesverwaltung werden seit Jahren Anstrengungen zur Verbesserung der Ergebnisorientierung unternommen. Eine Schlüsselrolle spielt dabei das Führungsmodell FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget). FLAG ist seit 1997 das Steuerungsmodell zur integrierten, ergebnisorientierten Verwaltungsführung der zentralen Bundesverwaltung. 2009 werden 23 Verwaltungseinheiten des Bundes mit rund einem Sechstel aller Mitarbeitenden nach diesem Modell geführt (siehe auch Ziff. 1.1.4).

Mit FLAG wird eine stärkere Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung angestrebt, indem der Ressourceneinsatz nicht mehr isoliert betrachtet wird, sondern sich nach den anzustrebenden Zielen und den zu erbringenden Leistungen und Wirkungen richtet. Damit soll gleichzeitig die Verantwortung der dezentralen Einheiten erhöht und ihre Dienstleistungsorientierung gestärkt werden. Konstitutiv für FLAG sind u.a.:

- eine deutlichere Unterscheidung zwischen politisch-strategischen und operativen Aufgaben und Zuständigkeiten,
- die Steuerung mittels Vorgabe produktgruppenbezogener Wirkungen, Leistungen und Ressourcen und
- die Einführung zweckmässiger, stufengerechter politischer und betrieblicher Führungsinstrumente.

1.1.2 Steuerungselemente

Das Steuerungsmodell FLAG ergänzt die herkömmlichen Prinzipien der Haushaltsteuerung mit neuen Instrumenten. Zentral sind der Leistungsauftrag, das Globalbudget und ein ausgebautes Controlling:

¹ zur heutigen Praxis vgl. OECD 2008, Robinson 2007 und Schmidt 2008.

- *Leistungsauftrag* (Art. 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG; SR 172.010): Der Bundesrat erteilt den Verwaltungseinheiten einen mehrjährigen Leistungsauftrag. Darin legt er die strategische Ausrichtung, die Wirkungs- und Leistungsziele je Produktgruppe sowie den finanziellen Rahmen fest. Der Leistungsauftrag wird vom Bundesrat nach Konsultation der zuständigen Kommissionen beider Räte erteilt.

In einer jährlichen *Leistungsvereinbarung* zwischen Departement und Verwaltungseinheit wird der Leistungsauftrag konkretisiert. Die strategische Führung wird so auf politischer Ebene gestärkt und die Art und Weise der Leistungserbringung an die Verwaltungseinheit delegiert.

- *Globalbudget* (Art. 43 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005, FHG; SR 611.0): Die Globalbudgets umfassen die finanziellen Mittel für die Erbringung der vereinbarten Leistungen und Investitionen innerhalb eines Jahres für den verwaltungseigenen Bereich. Das Parlament legt den Funktionsaufwand und die Investitionsausgaben zusammen mit den geplanten Erträgen und Investitionseinnahmen in separaten Krediten fest. Mit dem jährlichen Bundesbeschluss ermächtigt es FLAG-Verwaltungseinheiten, im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement zwischen dem Investitionskredit und dem Aufwandkredit der Globalbudgets Verschiebungen vorzunehmen. Innerhalb der Globalbudgets können die Verwaltungseinheiten in eigener Kompetenz ihre Mittel disponieren. Sie können die mit dem Voranschlag bewilligten Aufwände oder Investitionsausgaben überschreiten, wenn die Überschreitungen durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge gedeckt sind.

Am Ende des Rechnungsjahres haben die FLAG-Verwaltungseinheiten die Möglichkeit, *Reserven* aus den Globalbudgets zu bilden. Die Bildung zweckgebundener Reserven ist möglich, wenn Kredite wegen projektbedingter Verzögerungen zunächst nicht oder nicht vollständig beansprucht werden. Solche Reserven dürfen nur für das ursprüngliche Vorhaben verwendet werden. Darüber hinaus können allgemeine Reserven gebildet werden, wenn unter Einhaltung der Leistungsziele dank Wirtschaftlichkeitsverbesserungen der budgetierte Aufwand unterschritten oder ein Nettomehrertrag erzielt werden konnte. Diese Reserven können im Sinne des Leistungsauftrages frei verwendet werden.

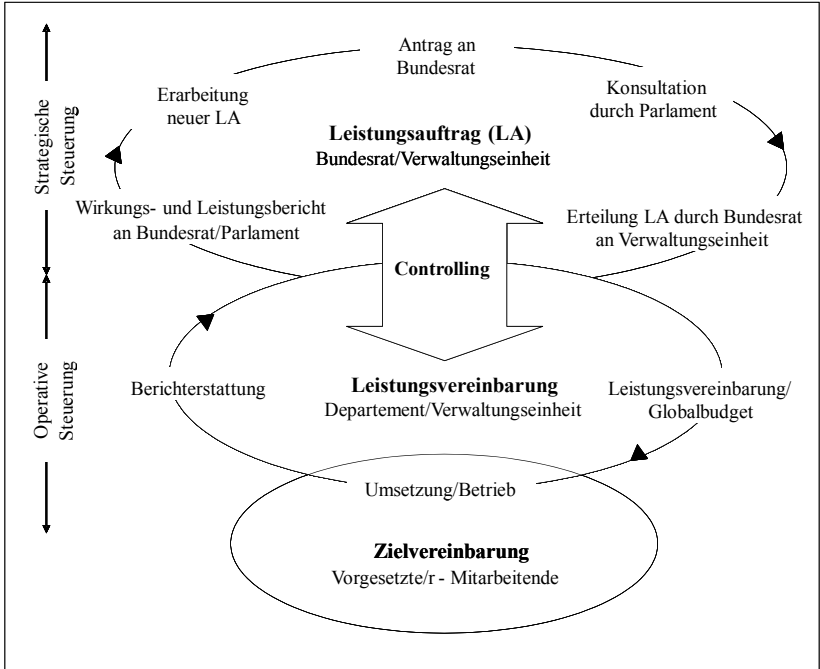
- *Controlling* (Art. 44 RVOG; SR 172.010): Das Controlling basiert auf einer konsistenten, stufengerechten Kaskade von Zielen und Leistungsbeurteilungen auf allen hierarchischen Ebenen. Es informiert regelmässig über den Fortschritt der Zielerreichung und zeigt den Verantwortlichen, wo Abweichungen korrigierende Massnahmen verlangen. Die Berichterstattung an das Parlament erfolgt in zwei Stufen: jährlich im Rahmen der Beratung des *Voranschlags* und der Genehmigung der *Staatsrechnung* sowie jeweils vor der Erneuerung des Leistungsauftrages in Form eines *Wirkungs- und Leistungsberichtes* an die Fach- und Aufsichtskommissionen. Die FLAG-Verwaltungseinheiten berichten dem Departement jährlich, wie die Ziele der Leistungsvereinbarung erfüllt worden sind. Die Basis dafür liefern Managementsinformationssysteme sowie eine produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung, welche die Transparenz über Kosten und Leistungen

gewährleistet und so die Entscheidungsfindung zur effektiven und effizienten Verwaltungstätigkeit unterstützt.

Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht das Zusammenspiel der Steuerungselemente im Rahmen von Controllingkreisläufen:

Abbildung 1

Zusammenspiel der Steuerungselemente FLAG



1.1.3 Einflussmöglichkeiten des Parlamentes

Der Handlungsspielraum der FLAG-Einheiten wird bestimmt durch die gesetzlichen Grundlagen, die Zielsetzungen aus den Leistungsaufträgen des Bundesrates und allfällige Planungsbeschlüsse des Parlamentes. FLAG-Verwaltungseinheiten bleiben Teil der zentralen Bundesverwaltung. Die Finanzhoheit sowie die Verfahrens- und Informationsrechte des Parlaments gelten daher uneingeschränkt. Dazu gehören auch Besuchs- und Inspektionsrechte, die bei ausgelagerten Aufgaben entfallen. Daneben verfügt das Parlament über weitere FLAG-spezifische Möglichkeiten der Einflussnahme:

- *Konsultationsverfahren für Leistungsaufträge:* Vor Erteilung des Leistungsauftrages durch den Bundesrat können die Legislativ- und Aufsichtskommissionen beider Räte zu den Entwürfen Stellung nehmen. Die Büros des

Nationalrates und des Ständerates haben für die innerparlamentarische Aufgabenzuteilung und das Verfahren entsprechende Richtlinien erlassen.²

- *Motion zum Leistungsauftrag*: Mittels Motion kann der Bundesrat angewiesen werden, einen Leistungsauftrag zu erlassen oder zu ändern, wobei der Auftrag als Richtlinie wirkt, von der der Bundesrat nur in begründeten Fällen abweichen darf.
- *Steuerung über Produktgruppen*: Bei politisch als besonders wichtig befundenen Produktgruppen kann das Parlament im Sinne einer Leistungssteuerung Planungsgrößen für die Kosten und Erlöse beschliessen. Die Festlegung von Planungsgrößen erfolgt abgestützt auf die im Informationsteil des Voranschlags ausgewiesenen, messbaren Ziele pro Produktgruppe aus dem Leistungsauftrag.

1.1.4 Aktueller Stand

Der Bundesrat setzte sich für die Legislatur 2004–2007 im Rahmen einer Gesamtstrategie für den FLAG-Bereich³ zum Ziel, die Anzahl FLAG-Verwaltungseinheiten zu verdoppeln. Diese Vorgabe wurde erreicht. 2009 werden ein Drittel der Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung nach FLAG geführt. In diesen 23 Verwaltungseinheiten erbringt ein Sechstel aller Mitarbeitenden Leistungen, die rund 30 Prozent des Eigenaufwandes des Bundes verursachen. Folgende Verwaltungseinheiten werden heute nach FLAG geführt:

	seit
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	
– Bundesreisezentrale (BRZ)	2007
– Informatik-Dienstleistungszentrum EDA (IDZ EDA)	2007
Eidgenössisches Departement des Innern	
– Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz)	1997
– Schweizerische Nationalbibliothek (NB)	2006
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	
– Bundesamt für Metrologie (METAS)	1999
– Informatik Service Center EJPD (ISC EJPD)	2007
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport	
– Bundesamt für Landestopographie (swisstopo)	1997
– Bundesamt für Sport (BASPO)	2001
– Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)	2007
– armasuisse Wissenschaft und Technologie (ar W+T)	2007
– armasuisse Immobilien (ar Immo)	2007

² Richtlinien der Büros des Ständerates und des Nationalrates zur parlamentarischen Behandlung der Leistungsaufträge und Globalbudgets der FLAG-Verwaltungseinheiten vom 29. August 2008 und vom 15. September 2008.

³ Gesamtstrategie des Bundesrates im FLAG-Bereich. Botschaft vom 24. November 2004 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt, BBl 2005 35.

	seit
Eidgenössisches Finanzdepartement	
– Eidgenössische Münzstätte (swissmint)	1998
– Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)	1999
– Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)	2007
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	
– Vollzugsstelle für den Zivildienst (ZIVI)	1999
– Agroscope	2000
– Schweizerisches Nationalgestüt (SNG)	2000
– Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe (IVI)	2000
– Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS)	2006
– Informatik Service Center EVD (ISCeco)	2007
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ⁴	
– Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)	1999
– Bundesamt für Strassen (ASTRA)	2007
– Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)	2008

Die Steuerungsprinzipien von FLAG werden daneben auch in weiteren Bereichen der Verwaltung angewandt. Zu nennen ist namentlich das Mitte 2006 im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten gestartete Pilotprojekt für die Führung seines Aussennetzes (Projekt VEKTOR). Die konzeptionelle Herausforderung bestand darin, die direkte politische Führung der Auslandvertretungen aufrecht zu erhalten und gleichzeitig den Ressourceneinsatz nach zeitgemässen Methoden der Verwaltungsführung zu organisieren. Das Ergebnis der Arbeiten sind praktische Instrumente nach dem Modell FLAG (Strategische Vorgaben, Leistungskatalog, Ressourcensteuerung über Globalbudget, Controlling), aber angepasst an die spezifischen Bedürfnisse des Aussennetzes.

Die Ausdehnung der Verwaltungsführung nach dem Steuerungsmodell FLAG ist mit bestimmten Anforderungen verbunden. Den FLAG-Status sollen gemäss Artikel 9 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1) nur diejenigen Verwaltungseinheiten erhalten können, die namentlich die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- *Zugehörigkeit zur zentralen Bundesverwaltung*: Die Verwaltungseinheit bildet Teil der zentralen Bundesverwaltung. Es gibt keinen erkennbaren Grund, die Aufgaben mittelfristig besser durch eine Einheit der dezentralen Bundesverwaltung vollziehen zu lassen oder auszulagern. Zur Auslagerung eignen sich gemäss Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006⁵ Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie Dienstleistungen am Markt.

⁴ 2004–2008 wurde auch die Hauptabteilung für die Sicherheit von Kernanlagen (HSK) nach FLAG geführt. Die HSK wurde indes per 1.1.2009 aus der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert und in eine öffentlich-rechtliche Anstalt überführt (Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat; ENSIG; SR 732.2; AS 2007 5635).

⁵ Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), BBl 2006 8233.

- *Möglichkeit zur Kompetenzdelegation*: Die Verwaltungseinheit ist nicht in starkem Masse in die Politikvorbereitung und -formulierung eingebunden. Strategisch-politische Fragen sind weitgehend von operativen Sachfragen trennbar, so dass eine Entflechtung von politischen Vorgaben und operativem Aufgabenvollzug möglich ist. Im Zuge der Kompetenzdelegation folgt die Steuerung durch das vorgesetzte Departement oder durch die Bundeskanzlei einem vorgegebenen Führungsrhythmus (in der Regel halbjährlich). Zwischenzeitlich liegen Führungs- und Ergebnisverantwortung bei der Leitung der Verwaltungseinheit.
- *Erzielung eines Mehrwertes*: Die Einführung von FLAG in einer Verwaltungseinheit ist mit einem Mehrwert für den Bund verbunden. Die Verwaltungseinheit kann insbesondere ihre Ressourcen wirtschaftlicher und wirksamer einsetzen. Möglichkeiten zur Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit bestehen vor allem bei Verwaltungseinheiten, die:
 - ihre Leistungen klar definieren und messen können,
 - Leistungen internen oder externen Leistungsbezügern klar zuordnen können,
 - Querschnittsleistungen mit einem Rationalisierungspotenzial erbringen,
 - einen hohen Anteil an betrieblichen und repetitiven Aufgaben aufweisen,
 - zur Erbringung von kommerziellen Leistungen ermächtigt sind.

Vor der Initialisierung des Umstellungsprozesses erfolgt eine strategische Eignungsabklärung durch die Generalsekretariate der Departemente oder die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit der betroffenen Verwaltungseinheit und der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

1.1.5 Reformumfeld

Neben FLAG sind in den vergangenen Jahren zahlreiche weitere Reformen umgesetzt worden, die das Ziel verfolgen, die Effizienz und Effektivität der Verwaltungstätigkeit zu erhöhen. Hier zu nennen, weil sie wie FLAG die gesamte Verwaltung oder ganze Querschnittsbereiche betreffen, sind insbesondere folgende Vorhaben:

- *Neues Rechnungsmodell (NRM; FHG, SR 611.0)*⁶: Um den wachsenden Ansprüchen an die finanzielle Führung genügen zu können, wurde das Rechnungswesen des Bundes tiefgreifend umgestaltet und mit dem Voranschlag 2007 eine periodengerechte Rechnungsführung implementiert. Mit NRM lassen sich nebst der traditionellen Kreditverwaltung auch die Bedürfnisse der betrieblichen Führung abdecken und die Kostentransparenz sicherstellen. Wichtige verwaltungsinterne Leistungen werden flächendeckend verrechnet. NRM ergänzt die Leistungs- und Wirkungssicht von FLAG und generiert neue, verbesserte Informationen zur Steuerung.

⁶ Botschaft Finanzhaushalt: Botschaft vom 24. November 2004 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt, BBl 2005 5.

- *Revision des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1)*⁷: Mit dem BPG vom 24. März 2000 wurde ein Rahmen geschaffen, den der Bundesrat, die Arbeitgeber und die Sozialpartner flexibel ausgestalten können. Die anstehende Teilrevision des Gesetzes sieht eine weitere Vereinfachung des Personalrechts und einen Abbau der Regelungsdichte vor. Damit wird das Ziel verfolgt, das Personalwesen weiter zu modernisieren, die Arbeitsverhältnisse rasch an veränderte Bedingungen anzupassen und die Effizienz des öffentlichen Dienstes zu erhöhen.
- *Corporate Governance*: Mit dem Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006⁸ hat der Bundesrat im Rahmen einer Aufgabentypologie einheitliche Kriterien geschaffen, mit denen geprüft wird, ob sich Bundesaufgaben für die organisatorische Auslagerung eignen. Gleichzeitig umfasst der Bericht 28 Leitsätze zur rechtlichen Konzeption sowie zur Steuerung und Kontrolle der Organisationen und Unternehmungen des Bundes. Diese Leitsätze hat der Bundesrat gestützt auf die Ergebnisse der parlamentarischen Beratung mit Zusatzbericht vom 25. März 2009⁹ präzisiert und mit weiteren Leitsätzen zum Personal und zur Personalvorsorge ergänzt. Die ebenfalls am 25. März 2009 verabschiedete Umsetzungsplanung weist die wesentlichsten Abweichungen zur Aufgabentypologie und zu den Leitsätzen aus und hält fest, wie und bis wann der Bundesrat diese zu beheben beabsichtigt. Insgesamt bilden die Berichte die Grundlage für eine umfassende Steuerung und Kontrolle der ausgelagerten Organisationen und Unternehmungen des Bundes nach einheitlichen Kriterien und Massstäben.
- *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*¹⁰: Auch mit der NFA, einem umfassenden Reformprojekt im Transferbereich, wurde eine Verbesserung der Effizienz, der Effektivität und der Anreizstrukturen des föderalen Systems der Schweiz angestrebt. Zu diesem Zweck wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips und der fiskalischen Äquivalenz so weit als möglich entflochten. Bei Aufgaben, die weiterhin im Verbund wahrgenommen werden, kommen als innovatives Element Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zum Einsatz. Darin werden die strategischen Programmziele festgelegt und die Beitragsleistung des Bundes geregelt. Die NFA wurde 2008 in Kraft gesetzt.

⁷ Vorentwurf und erläuternder Bericht vom 19. September 2008 zur Vernehmlassungsvorlage Revision des Bundespersonalgesetzes (BPG) vom 24. März 2000; <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2008.html#EFD> (09.10.2009).

⁸ Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), BBl **2006** 8233.

⁹ Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats, BBl **2009** 2659.

¹⁰ Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl **2002** 2291; Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl **2005** 6029; Botschaft vom 8. Dezember 2006 zu den Beschlüssen über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA; BBl **2007** 645; Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, AS **2007** 5953.

- *Evaluation (Art. 170 BV; SR 101)*: Artikel 170 der neuen Bundesverfassung verlangt von der Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Dieser Auftrag betrifft unmittelbar das Parlament, mittelbar aber auch den Bundesrat und die Bundesverwaltung. Der Bundesrat hat am 3. November 2004 verschiedene Massnahmen beschlossen, mit denen die Tätigkeiten des Bundes besser auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Er will damit die Wirkungsorientierung in der Bundesverwaltung verstärken, die Transparenz entsprechender Überprüfungen und deren Qualität verbessern sowie die Wirtschaftlichkeit stärker gewichten. Seither wurden methodische Grundsätze für die Vorbereitung von Erlassen und für die Evaluation staatlicher Massnahmen entwickelt und jährlich in mehreren Dutzend Evaluationen umgesetzt.

1.2 Chronologischer Rückblick

1.2.1 Pilotphase 1997–2001

FLAG geht zurück auf einen Beschluss des Bundesrates von 1996, mit dem er das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragte, in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung dieses neue Führungsmodell einzuführen. Um die konzeptionellen Grundlagen in einem überschaubaren Rahmen zu erproben und weiterzuentwickeln, startete das Projekt 1997 vorerst mit zwei Pilotämtern: der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt (heute: MeteoSchweiz) und dem Bundesamt für Landestopographie (heute: swisstopo). Eine Zielsetzung bestand darin, im Sinne eines pragmatischen Lernprozesses auch Erfahrungen über das ideale Zusammenwirken zwischen Parlament und Bundesrat im Hinblick auf die Steuerung dieser Verwaltungseinheiten zu finden.

Bis Ende 2002 wurden zwölf vorwiegend betrieblich ausgerichtete und dienstleistungsorientierte Verwaltungseinheiten auf FLAG umgestellt.¹¹ Sie repräsentierten rund 5 Prozent der Funktionsausgaben und 7 Prozent der Stellen der Bundesverwaltung.

Der Kreis möglicher Kandidaten wurde während dieser ersten Phase eingeschränkt. Im Vordergrund standen Einheiten mit externen – teilweise kommerziellen – Dienstleistungen. Verwaltungseinheiten, die hauptsächlich Transferleistungen oder interne Dienstleistungen erbringen, waren zu diesem Zeitpunkt noch ausgeschlossen.

1.2.2 Evaluation 2001

Das Reformprojekt FLAG wurde noch während der Pilotphase 1997–2001 von zwei externen Institutionen in einem mehrstufigen Verfahren evaluiert. Die Evaluation wurde vorwiegend aus betriebswirtschaftlicher und politikwissenschaftlicher Sicht durchgeführt. Sie untersuchte die betriebliche und politische Steuerung, die betrieblichen Abläufe und die Auswirkungen auf Parlament, Departemente, betroffene

¹¹ MeteoSchweiz, swisstopo, Centro Sportivo Tenero, Swissmint, BAKOM, METAS, ZAS, ZIVI, Agroscope, Nationalgestüt, IVI, BASPO.

Verwaltungseinheiten und Kunden. Die Evaluatoren kamen zum Ergebnis¹², dass das Modell FLAG grundsätzlich funktionsfähig ist. Sie orteten aber insbesondere im Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen Verwaltungseinheit, Departement, Bundesrat und Parlament noch Verbesserungsmöglichkeiten und empfahlen u.a. eine stärkere Standardisierung der Instrumente.

Gestützt auf das Ergebnis der Evaluatoren legte der Bundesrat am 19. November 2001 in Erfüllung des parlamentarischen Auftrages gemäss Artikel 65 RVOG dem Parlament einen Evaluationsbericht vor.¹³ Er kam darin zum Schluss, dass das Konzept und das Instrumentarium von FLAG grundsätzlich tauglich seien. Auf allen Ebenen könne man positive Veränderungen in Richtung der gesetzten Ziele feststellen, sofern das Modell konsequent umgesetzt werde.

In Abweichung zu den Empfehlungen der Evaluatoren hielt der Bundesrat am Grundsatz der Freiwilligkeit fest. Für die Umstellung auf FLAG seien umfangreiche Vorarbeiten zu leisten, die in der Regel eine Neuausrichtung der Führung und der Organisation mit sich bringe. Vorbehalte gegenüber einer flächendeckenden Einführung bestanden auch, weil sich das erarbeitete Modell nicht in gleicher Weise für alle Verwaltungsbereiche eigne. Hingegen schloss der Bundesrat Subventionsämter nicht mehr a priori von FLAG aus. Ferner hielt er fest, dass FLAG nicht als Durchlaufphase zu verstehen sei, die zwingend in eine Auslagerung oder Privatisierung münde. Der gewählte Ansatz zielt vielmehr auf eine Stärkung der Verwaltungsführung in der zentralen Bundesverwaltung ab.

Aufgrund der positiven Erfahrungen und mit Blick auf die beabsichtigte Stärkung des Reformprozesses beschloss der Bundesrat, FLAG schrittweise auszubauen. Dabei fasste er ins Auge, die Anzahl der FLAG-Verwaltungseinheiten mittelfristig zu verdoppeln und bis 2011 bestenfalls zu verdreifachen. Gleichzeitig gab er vor, den Aufwand für die Umstellung auf FLAG auf allen Stufen zu reduzieren und die Instrumente zu vereinfachen. Der Bundesrat betrachtete die Pilotphase von FLAG mit dem Evaluationsbericht als abgeschlossen und führte das Projekt auf Anfang 2002 in das Programm FLAG über.

Die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommissionen beider Räte unterzogen den Evaluationsbericht des Bundesrates einer eingehenden Prüfung. In ihren Berichten, die in den wesentlichen Punkten übereinstimmen, legten sie gegenüber den eidgenössischen Räten unter anderem dar, dass sie die Weiterentwicklung im Bereich FLAG aktiv begleiten wollen. Zu diesem Zweck forderten sie den Bundesrat auf, dem Parlament nach weiteren vier Jahren des definitiven Programms FLAG erneut Bericht zu erstatten und seine Überlegungen zur Weiterentwicklung der neuen Verwaltungsführung darzulegen.

Nicht einig mit dem Bundesrat waren die Aufsichtskommissionen insbesondere in einem wesentlichen Punkt: Während der Bundesrat die Ansicht vertrat, dass das Modell FLAG keine Kompetenzverschiebung vom Parlament zum Bundesrat bewirke, da der Verzicht auf den bisher detaillierten Ausweis der Finanzpositionen durch aussagekräftige Informationen zur Leistungserstellung und durch einen trans-

¹² Bericht der externen Evaluatoren (Evaluation FLAG – Gesamtbeurteilung), August 2001; http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3eval-gesamtbeurteilung_def.pdf (09.10.2009).

¹³ Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen (Evaluationsbericht FLAG), BBl 2002 3535.

parenten Ausweis der Kosten kompensiert werde, waren die Aufsichtskommissionen der Meinung, dass das FLAG-Modell die Budgethoheit des Parlaments einschränke, weil nur noch über ein Globalbudget pro FLAG-Verwaltungseinheit beschlossen werden kann. Eine Verstärkung des parlamentarischen Einflusses im FLAG-Bereich dränge sich daher auf. Aus der parlamentarischen Diskussion resultierte schliesslich die Überweisung einer Motion der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates.¹⁴ Sie verlangte, dass der Bundesrat:

- im Rahmen der Arbeiten für ein Neues Rechnungsmodell Bund (NRM) die Voraussetzungen schafft, dass die Steuerungs- und Kontrollfunktion des Parlamentes auch im FLAG-Bereich umfassend gewährleistet ist. Gefordert wurde konkret ein Modell, das die Steuerung über Produktgruppen sowie eine bessere Integration der Finanz- und Aufgabenplanung im FLAG-Bereich ermöglicht.
- in seiner Botschaft zur Revision des Finanzhaushaltgesetzes darlegt, welche Gesamtstrategie er in Bezug auf die zeitliche, umfangmässige und inhaltliche Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs verfolgt. Namentlich sei zu prüfen, ob Dienststellen der Bundesverwaltung, die bestimmte objektive Kriterien erfüllen, nicht zwingend mit FLAG geführt werden sollen.

1.2.3 Revision des Finanzhaushaltgesetzes

Die Einführung von NRM auf den 1. Januar 2007 führte zu einer Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes. Die vorgenannte Motion wurde in diesem Rahmen umgesetzt, indem die Finanzberichterstattung der FLAG-Einheiten gestrafft und dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt wurde, Planungsgrössen für die Kosten und Erlöse von politisch für wichtig befundenen Produktgruppen zu beschliessen. Können solche Planungsgrössen für die Kosten und Erlöse einzelner Produktgruppen nicht eingehalten werden, so ist dies in der Botschaft zur Staatsrechnung zu begründen. Damit wird ein wichtiger Schritt in Richtung der vom Parlament geforderten verstärkten Integration von Finanz- und Aufgabenplanung unternommen. Eine weitere Stärkung des parlamentarischen Einflusses resultiert dadurch, dass die für den verwaltungseigenen Bereich erforderlichen Kreditmittel für Aufwände und Investitionsausgaben sowie die geplanten Erträge und Investitionseinnahmen neu in separaten Globalbudgets zur Bewilligung unterbreitet werden.

Mit der Darstellung der Gesamtstrategie im FLAG-Bereich in der Botschaft zum Finanzhaushaltgesetz hat der Bundesrat einen grossen Teil seiner Berichterstattungspflicht erfüllt. Der vorliegende Bericht setzt nach weiteren vier Jahren den Schlusspunkt zum parlamentarischen Auftrag von 2002.

¹⁴ Mo. 02.3381 «Verankerung der finanziellen Steuerung mit FLAG im Finanzhaushaltrecht. Weiterentwicklung des FLAG-Bereichs der Verwaltung».

2 Evaluation

2.1 Auftrag und Zielsetzung

Wie im vorangehenden Kapitel dargelegt, äusserten die Aufsichtskommissionen der eidgenössischen Räte in ihren Berichten zur Prüfung des FLAG-Evaluationsberichtes des Bundesrates vom 19. Dezember 2001 den Wunsch, die Weiterentwicklung im Bereich FLAG weiterhin aktiv zu begleiten und insbesondere auch die Entwicklungen im nationalen und internationalen Umfeld zu verfolgen.

Diesem Auftrag kommt der Bundesrat mit dem vorliegenden Bericht nach. Er wurde so terminiert, dass auch die betrieblichen Erfahrungen der Verwaltungseinheiten berücksichtigt werden können, die auf den 1. Januar 2007 auf FLAG umstellten.

Im Hinblick auf diesen Bericht führte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) in Zusammenarbeit mit der interdepartementalen Steuergruppe FLAG eine Evaluation zum Entwicklungsstand des Programms FLAG durch und untersuchte die Entwicklung der Steuerungsmodelle auf nationaler und internationaler Ebene.¹⁵

Die folgenden Zielsetzungen standen dabei im Zentrum:

- die Entwicklung von FLAG sowohl hinsichtlich der FLAG-Instrumente als auch der betrieblichen und politischen Führung und Steuerung sowie deren Zusammenspiel zu dokumentieren,
- einen Überblick über den Stand der ergebnis- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung auf internationaler und nationaler Ebene zu erstellen und
- die Ergebnisse als Entscheidungsgrundlage für die Weiterentwicklung festzuhalten.

2.2 Vorgehen

Die Evaluation umfasst mehrere Teilbereiche: einerseits die Selbstevaluation der direkt Beteiligten (Ziff. 2.3.1–2.3.3), andererseits die Auswertung weiterer Untersuchungen wie der Querschnittsprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) (Ziff. 2.4.1), der Personalbefragung (Ziff. 2.4.2) sowie des FLAG-Monitorings (Ziff. 2.4.3). Die ergänzende Analyse des kantonalen und internationalen Umfeldes folgt in Ziffer 3.

Der Entscheid, eine *Selbstevaluation* durchzuführen, fiel einerseits aus Kostengründen, andererseits bietet ein solches Vorgehen den Vorteil, dass sich die Betroffenen stärker mit den Resultaten und Schlussfolgerungen identifizieren und so eine bessere Basis geschaffen werden kann für die kontinuierliche Verbesserung des Programms. Um die Gefahr zu reduzieren, dass die Ergebnisse zu stark positiv verzerrt werden, wurde die Selbstevaluation von einem externen Experten begleitet. Dieser unterzog sowohl die verwendeten Fragebogen wie auch die Auswertung der Resultate einer Qualitätsprüfung. Die Evaluation der parlamentarischen Ebene wurde vollständig

¹⁵ Die Detailergebnisse der nachfolgend in den Ziffern 2.3.1–2.3.3 sowie 2.4.2 dargestellten Erkenntnisse sind in je eigenen Studien und Berichten aufgearbeitet, die abrufbar sind unter: <http://www.flag.admin.ch/d/aktuell/0-2publikationen.php> (09.10.2009).

extern erarbeitet. Die Untersuchung dauerte von Mitte 2006 bis Mitte 2008 und erfolgte in vier Schritten:

- *Schritt 1:* Alle FLAG-Verwaltungseinheiten wurden mittels standardisierter Fragebogen schriftlich befragt. Das Vorgehen wurde mit der EFK abgestimmt, die 2007 eine unabhängige Querschnittsprüfung zur Überwachung und Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente vornahm.
- *Schritt 2:* Interviews mit den sieben Departementen und drei Verwaltungseinheiten, die FLAG-Verwaltungseinheiten führen (= vorgesetzte Verwaltungseinheiten¹⁶). Grundlage des Interviews war ein halbstandardisierter Leitfaden.
- *Schritt 3:* Interviews mit ausgewählten Mitgliedern der zuständigen Legislativkommissionen, der Aufsichtskommissionen sowie der Finanzdelegation. Die Befragung erfolgte über ein qualitatives Verfahren. Als Kriterien für die Auswahl wurde die Zugehörigkeit der Parlamentsmitglieder zu den parlamentarischen Kommissionen, zu Parteien und Sprachgruppen berücksichtigt. Von den 13 ausgewählten Personen konnten 11 mit Hilfe eines halbstandardisierten Leitfadens befragt werden.
- *Schritt 4:* Die neun Verwaltungseinheiten, die auf den 1. Januar 2007 auf FLAG umstellten, wurden nochmals mit einem standardisierten Fragebogen schriftlich zu ihren Erfahrungen mit dem Steuerungsmodell nach ihrem ersten Betriebsjahr befragt.

2.3 Ergebnisse

2.3.1 FLAG-Verwaltungseinheiten

Fragestellung

Die FLAG-Verwaltungseinheiten wurden zu den FLAG-Instrumenten, zur betrieblichen und politischen Führung und Steuerung sowie deren Zusammenspiel, zum Nutzen von FLAG und zu Anregungen zur Weiterentwicklung befragt. Insbesondere wurden folgende Fragen gestellt:

- Wie haben sich die überarbeiteten FLAG-Instrumente (Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung, Möglichkeit der Reservenbildung, Wirkungs- und Leistungsbericht) bewährt?
- Wie stark ist die Einbindung der Geschäftsleitung bzw. des Departementes/der vorgesetzten Verwaltungseinheit in die Erarbeitung der Instrumente und wie zufrieden sind die FLAG-Verwaltungseinheiten damit?
- Wie stark werden die FLAG-Instrumente von der FLAG-Verwaltungseinheit bzw. dem Departement/der vorgesetzten Verwaltungseinheit für die Führung und Steuerung verwendet und wie zufrieden sind sie mit dieser Führung und Steuerung?

¹⁶ Vgl. RVOV, Art. 9.

- Gelingt es, den parlamentarischen Kommissionen die wesentlichen Informationen für die Parlamentsarbeit zu unterbreiten? Welcher Art sind die Interaktionen mit dem Parlament?
- Wie hoch ist der Nutzen von FLAG für die Verwaltungseinheit? Würde sie nochmals auf FLAG umstellen?

Hauptergebnisse

Abbildung 2

Wie haben sich die FLAG-Instrumente bewährt?

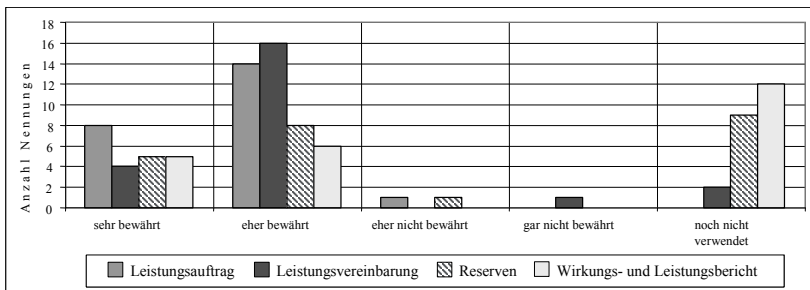
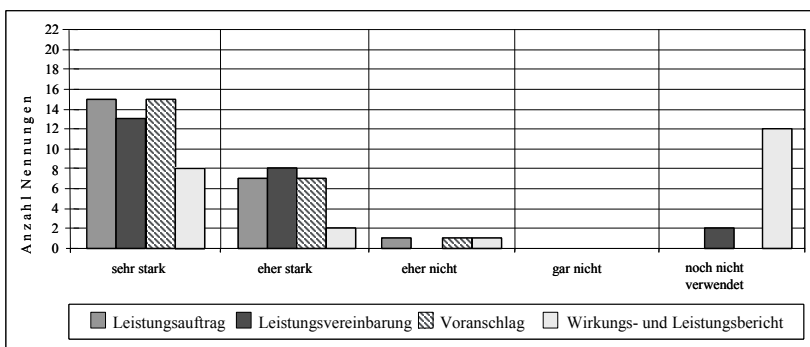


Abbildung 2 zeigt, dass sich die überarbeiteten FLAG-Instrumente, die zum einen gestrafft und zum andern auch stärker standardisiert wurden, nach Einschätzung der FLAG-Verwaltungseinheiten insgesamt bewährt haben.¹⁷ Unterschiede in der Einschätzung der einzelnen Instrumenten lassen sich kaum feststellen, ausser dass die Leistungsvereinbarungen, die jährlich zwischen den Departementen und den FLAG-Verwaltungseinheiten abgeschlossen werden, leicht kritischer beurteilt werden. Dies mag damit zusammen hängen, dass es zwischen den Leistungsvereinbarungen und den Leistungsaufträgen teilweise Überschneidungen gibt, die sich aber kaum vermeiden lassen.

Abbildung 3

Wie stark beteiligt sich die Geschäftsleitung an der Erarbeitung der Instrumente?



¹⁷ Für Erläuterungen zu diesen Instrumenten siehe Ziffer 1.1.2.

Abbildung 3 bestätigt, dass die FLAG-Instrumente für die Führung der FLAG-Einheiten von zentraler Bedeutung sind. Deren Erarbeitung wird nicht an Stäbe delegiert, sondern von den Geschäftsleitungen massgebend angeführt und mitgetragen.

Bei der Erarbeitung des Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarung befassen sich die Geschäftsleitungen intensiv mit der strategischen Ausrichtung ihres Verantwortungsbereichs sowie den daraus abzuleitenden Leistungs- und Wirkungszielen. Gewonnen wird damit u.a. ein gemeinsames Verständnis der Aufgabenerfüllung und Transparenz. Dies trägt zur Kulturentwicklung und zum besseren internen Informationsaustausch bei. Der Leistungsauftrag ist nach Meinung der Befragten ausserdem ein gutes Instrument für die externe Kommunikation und die politische Legitimation. Einzig bei einer FLAG-Einheit aus dem IKT-Bereich wurde die Intensität der Mitwirkung der Geschäftsleitung an der Erarbeitung des Leistungsauftrages insofern relativiert, als die Steuerung im IKT-Bereich primär über die verwaltungs-internen Leistungsbezüge erfolgt und die Aufgaben der Leistungserbringer bereits in der Bundesinformatikverordnung vom 26. September 2003 (SR 172.010.58) näher definiert sind.

Der Voranschlag ist für Parlament, Bundesrat und Verwaltung eines der zentralen Führungsinstrumente. Es ist daher eine Selbstverständlichkeit, dass die Geschäftsleitungen auch bei der Erarbeitung des auf Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung abgestimmten Budgets massgebend mitwirken. Dort, wo er bereits angewendet wird, gilt dies auch für den Wirkungs- und Leistungsbericht. An diesem Bericht schätzen die Befragten die Beurteilung ihrer Leistungen durch Kunden oder andere Anspruchsgruppen. Die Analyseergebnisse zeigen ihnen, wo Verbesserungspotenziale vorhanden sind. Das fördert die Hinterfragung der eigenen Tätigkeit und trägt dazu bei, Prozesse organisationalen Lernens auszulösen.

Abbildung 4

Wie stark beteiligt sich das Departement/die übergeordnete Verwaltungseinheit an der Erarbeitung der Instrumente?

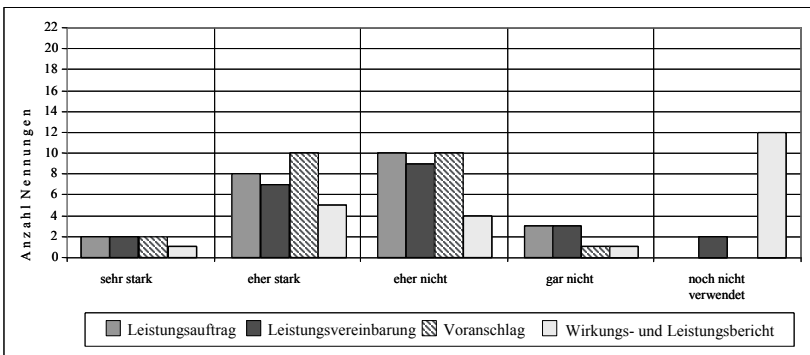


Abbildung 4 macht deutlich, dass die übergeordneten Verwaltungseinheiten in unterschiedlicher Intensität auf die Ausarbeitung der FLAG-Führungsinstrumente Einfluss nehmen. Darin widerspiegelt sich der Umstand, dass es keine zentralen Vorgaben gibt, wann und in welchem Ausmass sich die übergeordneten Einheiten in

die Steuerung der FLAG-Einheiten einzubringen haben. Grundsätzlich gilt, dass diese Aufgabe primär vor den FLAG-Geschäftsleitungen selbst wahrzunehmen ist, sind die Ämter doch die «tragenden Verwaltungseinheiten» (Art. 43 Abs. 1 RVOG). Diejenigen übergeordneten Einheiten, die sich frühzeitig und intensiv an der Strategie- und Zielformulierung der FLAG-Einheiten beteiligen, sehen darin mit Blick auf ihre Controlling- und Aufsichtsfunktion aber erhebliche Vorteile. Sie erlangen bessere Kenntnisse über deren Geschäftstätigkeit und können frühzeitig auf zentrale Weichenstellungen Einfluss nehmen.

Abbildung 5

Wie wichtig ist Ihnen das Globalbudget?

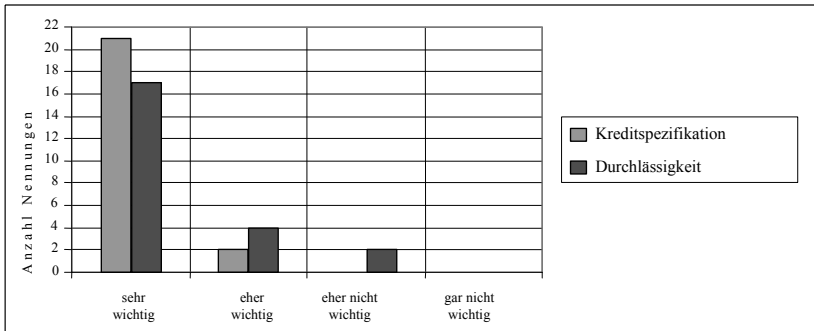


Abbildung 5 macht deutlich, dass das Globalbudget nach Meinung der Befragten ein zentrales, unverzichtbares Element des FLAG-Modells und einer an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierten Steuerung darstellt. Der damit verbundene Handlungsspielraum, namentlich die Möglichkeit, Mittel zwischen Personal- und Sachaufwand zu verschieben, erlaubt einen flexiblen Einsatz der Ressourcen zugunsten einer effizienteren und effektiveren Leistungserbringung. Wichtig ist den Befragten auch die Möglichkeit, unter gewissen Voraussetzungen Reserven zu bilden. Die Zerteilung des Globalbudgets in ein Globalbudget I (Funktionsaufwand) und ein Globalbudget II (Investitionsausgaben) wird demgegenüber eher negativ beurteilt. Diese unvermeidbare Konsequenz des Neuen Rechnungsmodells wird aber dadurch gemildert, dass die FLAG-Einheiten im Rahmen der Bundesbeschlüsse zum Voranschlag ermächtigt werden, zwischen dem Investitionskredit und dem Aufwandskredit des Globalbudgets Verschiebungen vorzunehmen.

Wie zufrieden sind Sie mit der Führung und Steuerung?

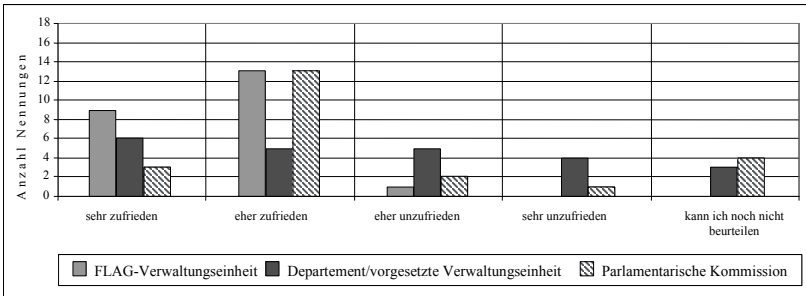


Abbildung 6 zeigt zunächst, dass die FLAG-Verwaltungseinheiten mit ihren Führungs- und Steuerungsprozessen grundsätzlich zufrieden sind. Die Befragten sind der Auffassung, dass die Geschäftsleitungsmitglieder und Kader sich mit FLAG identifizieren, gezielt steuern und den gewährten Handlungsspielraum ergebnisorientiert nutzen.

Nur rund die Hälfte der FLAG-Einheiten ist mit der übergeordneten Steuerung durch das Department zufrieden. Positiv wird von diesem Teil der Befragten insbesondere der ihnen gewährte Handlungsspielraum gewürdigt. Knapp die Hälfte der Befragten macht indes auf das kritische Verhältnis zwischen den im FLAG-Steuerungsmodell vorgesehenen Freiräumen und gewissen departementalen Vorgaben, beispielsweise im Rahmen von Aufgabenverzichtsplannungen oder Entlastungsprogrammen, aufmerksam. Die Befragten weisen darauf hin, dass kurzfristige inputsteuernde Interventionen (z.B. zur Stellenzahl) die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung beeinträchtigen können. Dies macht deutlich, dass Eingriffe, die aus Sicht des Gesamtkonzerns oder des Departements notwendig sind, z.B. zur Einhaltung finanzieller Vorgaben, besser auf das Steuerungsmodell FLAG abgestimmt werden müssen, soweit dies im Rahmen eines dualen Führungsmodells (FLAG/Nicht-FLAG) überhaupt möglich ist.

Weitgehend zufrieden sind die FLAG-Verwaltungseinheiten mit dem Zusammenspiel mit dem Parlament und dessen Kommissionen. Es wird geschätzt, dass Aufgaben, Leistungen, angestrebte Wirkungen und Ressourcenbedarf umfassend dargelegt werden können. Für die Tätigkeiten der FLAG-Einheiten könne dadurch ein besseres Verständnis und eine höhere Akzeptanz erreicht werden. Die Befragten sind aufgrund entsprechender Rückmeldungen von Kommissionsmitgliedern auch der Auffassung, dass es ihnen dank des FLAG-Modells besser gelingt, den parlamentarischen Kommissionen die für die politische Steuerung relevanten Informationen zu vermitteln. Teilweise verspüren sie in den Kommissionen trotzdem ein gewisses Unbehagen gegenüber FLAG. Sie führen dies darauf zurück, dass die mit FLAG verbundenen Steuerungsmöglichkeiten teilweise noch zu wenig bekannt sind.

Fazit

Die Befragung der FLAG-Verwaltungseinheiten ergibt insgesamt ein positives Bild:

- Die optimierten und standardisierten FLAG-Instrumente bewähren sich. Sie schaffen gute Voraussetzungen für eine intensive Auseinandersetzung mit Fragen der strategischen Ausrichtung und der effizienten Leistungserbringung.
- Grundlegend in dieser Hinsicht ist das Globalbudget, das als eigentliches Rückgrat des Führungsmodells FLAG angesehen werden kann.
- Zufrieden sind die FLAG-Einheiten auch mit den eigenen Führungs- und Steuerungsprozessen, die nach ihrer Einschätzung dank FLAG besser auf Ziele und Wirkungen ausgerichtet werden können. FLAG-Verwaltungseinheiten, die über eine genügend lange Erfahrung mit FLAG verfügen, finden auch, dass sich die Kontakte zu den parlamentarischen Kommissionen positiv verändert haben, wenngleich das Parlament seine Steuerungsmöglichkeiten erst teilweise ausschöpfe.
- Problematischer ist das Verhältnis zu den Departementen bzw. zu gewissen übergeordneten Vorgaben, die teils als systemwidrig empfunden werden und auf ein latentes Spannungsverhältnis zwischen Input- und Outputsteuerung hinweisen.
- Die Befragung ergab schliesslich auch, dass die FLAG-Verwaltungseinheiten wiederum auf FLAG umstellen würden, wenn sie nochmals entscheiden könnten. Das Führungsmodell hat für die Betroffenen einen hohen bis sehr hohen Nutzen. Es fördert das zielorientierte Handeln, verbessert die Transparenz, schafft Anreize zu einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz und erleichtert den Nachweis und die Kommunikation der eigenen Leistungen und der damit erreichten Resultate.

2.3.2 Departemente

Fragestellung

Die Departemente/vorgesetzten Verwaltungseinheiten wurden ebenso wie die FLAG-Verwaltungseinheiten zu den FLAG-Instrumenten, zur Steuerung der FLAG-Einheiten, dem Zusammenspiel mit den Departementen und zur Weiterentwicklung von FLAG befragt. Im Wesentlichen wurden folgende Fragen gestellt:

- Haben sich die einzelnen FLAG-Instrumente bewährt? Erhalten die Departemente die wesentlichen Informationen in einer verständlichen Form für die Steuerung? Werden die richtigen Anreize für FLAG-Verwaltungseinheiten gesetzt? Wo besteht noch Verbesserungspotenzial?
- Funktionieren die Führungs- und Steuerungsprozesse? Haben sich die Anforderungen an die Führung und Steuerung der Departemente verändert?
- Ergeben sich Unterschiede in der Führung und Steuerung von FLAG-Verwaltungseinheiten (verglichen mit herkömmlich geführten Einheiten)?
- Wie soll das FLAG-Steuerungsmodell weiterentwickelt werden?

Hauptergebnisse

Die Departemente/vorgesetzten Verwaltungseinheiten teilen die Auffassung der FLAG-Verwaltungseinheiten, dass sich die optimierten und weiter standardisierten Instrumente bewährt haben¹⁸.

Am wichtigsten Instrument, dem *Leistungsauftrag*, wird geschätzt, dass es:

- Transparenz schafft,
- sich auf die wesentlichen Punkte beschränkt,
- einen zweckmässigen Umfang hat,
- durch die vorgegebene Struktur eine gewisse Vergleichbarkeit ermöglicht,
- ein gutes Instrument ist, um Aufgaben und Strategien sowie die erforderliche Qualität und Quantität der zu erbringenden Leistungen festzulegen.

Weiter wird die Möglichkeit zur Reservenbildung positiv beurteilt als wichtiger Anreiz für das wirtschaftliche Handeln der FLAG-Verwaltungseinheiten.

Die Instrumente und Prozesse von FLAG sind gut entwickelt, eingespielt und wirksam. Dies zeigt sich nach Ansicht der Interviewten wie folgt:

- In den FLAG-Verwaltungseinheiten setzt man sich intensiver mit den Leistungen und Wirkungen auseinander als in den Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten und das Kostenbewusstsein ist ausgeprägter. Auf Stufe Departement/vorgesetzte Verwaltungseinheit werden – bis auf einzelne Ausnahmen – die Ressourcen im Kontext der Leistungen und Wirkungen diskutiert.
- FLAG führt zu einem strukturierten und zielgerichteten Dialog zwischen Departement/vorgesetzter Verwaltungseinheit und FLAG-Verwaltungseinheit und fördert diesen.
- Die Transparenz wird durch FLAG erhöht. Das gegenseitige Verständnis wächst. Aufgabenverzichts- und Ressourcenkürzungsdiskussionen werden besser fokussiert.

Im Weiteren wird festgestellt, dass die Anforderungen an die Gesprächspartner in Departement/vorgesetzter Verwaltungseinheit und der Führungsaufwand insbesondere im Controlling steigen. Departemente/vorgesetzte Verwaltungseinheiten, die sich bereits auf dem Weg Richtung integrales Leistungs-/Wirkungs- und Ressourcencontrolling befinden, sind indes überzeugt, dass sich der Aufwand lohnt und die Prozesse von allen Beteiligten gut akzeptiert sind. Dies vor allem auch deswegen, weil nach Meinung der Befragten der Umgang mit FLAG das Bewusstsein für effizientes Handeln fördert. Beispielsweise konzentriert das stufengerecht aufgebaute Berichtswesen die Berichterstattung auf die für die nächst höhere Führungsstufe entscheidenden Punkte. Voraussetzung dazu ist allerdings das Vorhandensein einer Vertrauenskultur mit konsequenter Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

Bei Departementen/vorgesetzten Verwaltungseinheiten mit wenigen direkt geführten FLAG-Verwaltungseinheiten werden nach Ansicht der Befragten in der Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten und der Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten noch keine grossen Unterschiede gemacht.

¹⁸ Bedingt durch die offene Fragestellung und die kleine Grundmenge der Befragten wird hier auf eine quantitative Darstellung der Antworten verzichtet.

Die Departemente stellen anlässlich der Beratungen in den parlamentarischen Kommissionen ebenso wie die FLAG-Verwaltungseinheiten eine gewisse Unsicherheit gegenüber FLAG fest. Sie vermuten, dass die hohe Belastung in Kombination mit dem geringen Zeitbudget, das in der Regel für die Beratung von Leistungsaufträgen, Budgets und Berichten von FLAG-Einheiten zur Verfügung steht, dazu führt, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten zu wenig nutzen können. Verschiedentlich findet nach Auffassung der Interviewten in der Folge keine stufengerechte Diskussion zur Sache statt.

Fazit

Aufgrund ihrer Erfahrungen kommen die Interviewten der Departemente/vorgesetzten Verwaltungseinheiten zum Schluss, dass sich die Instrumente und Prozesse von FLAG bewährt haben. Sie ermöglichen ihnen einen strukturierten und zielgerichteten Dialog, der die Führung verbessert. Die höhere Transparenz über Mittel und Leistungen hat das effiziente Handeln generell gefördert. Der zusätzliche Aufwand und die steigenden Anforderungen an die Beteiligten erscheinen angesichts der realisierten Vorteile als gerechtfertigt. FLAG-Instrumente werden daher teilweise auch bereits für Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten verwendet.

Potenzial für die Weiterentwicklung sehen die Departemente insbesondere in der weiteren Annäherung der beiden bestehenden Steuerungsmodelle. Gemäss den Interviewten führte die Auseinandersetzung mit dem Leistungsauftrag und dem Globalbudget bei einigen Departementen zur Erkenntnis, dass eine integrale Aufgaben- und Ressourcensteuerung angelehnt an das Steuerungsmodell FLAG für alle Verwaltungseinheiten denkbar wäre.

2.3.3 Parlament

Fragestellung

Die Parlamentsmitglieder wurden wie die FLAG-Verwaltungseinheiten und die Departemente/vorgesetzten Verwaltungseinheiten zu den FLAG-Instrumenten und zur Führung und Steuerung sowie deren Zusammenspiel befragt. Im Vordergrund standen Fragen zur Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative sowie zur Führung und Aufsicht durch das Parlament. Insbesondere wurden folgende Fragen gestellt:

- Hat die Einführung von FLAG das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung sowie die Aufsicht des Parlamentes über die Verwaltung bei den FLAG-Verwaltungseinheiten verändert?
- Sind die Steuerungsmöglichkeiten bekannt? Funktionieren die Instrumente? Wie kommen sie zur Anwendung? Wie wird die heutige Form der Berichterstattung beurteilt?
- Haben sich der Informationsbedarf und die Anforderungen an die Steuerung geändert?
- Findet eine Konzentration auf strategische Fragestellungen statt?
- Wo besteht noch Verbesserungspotenzial im Zusammenwirken?
- Ist das Konzept und Instrumentarium FLAG zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung für das Parlament tauglich/zweckmässig?

- Wie läuft die innerparlamentarische Zusammenarbeit ab?
- Wie ist das Gesamturteil zu FLAG?

Hauptergebnisse

Das Gesamturteil der Interviewten fällt grundsätzlich positiv aus. Die Mehrheit glaubt, dass die Umsetzung auf gutem Weg sei und funktioniere. Da FLAG aktuell kein grosses Thema ist, sind die Detailkenntnisse der Befragten allerdings nicht besonders hoch. Im Einzelnen werden die positiven Anreize für das Personal und der grössere Handlungsspielraum für die Verwaltung als wichtige Stärken von FLAG bezeichnet. Auch die angestrebte Konzentration auf strategische Ziele bei Bundesrat und Parlament wird als positiver Punkt herausgehoben. Zur Abgrenzung von FLAG und der Auslagerung von Verwaltungseinheiten sowie zur Frage des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bestehen bei einzelnen Interviewten teilweise Unsicherheiten. Bezüglich der Instrumente und Prozesse äusserten sich die Befragten wie folgt:

Steuerungsinstrumente

- *Finanzberichterstattung (Voranschlag und Rechnung)*: Die Kenntnisse über die Finanzberichterstattung sind sehr unterschiedlich. Während insbesondere die Mitglieder der Finanzkommissionen und Befragte mit einer längeren Amtszeit die Darstellung von FLAG in Voranschlag und Rechnung gut kennen, ist anderen die Finanzberichterstattung nur wenig bekannt und die Unterschiede zur traditionellen Darstellung nicht geläufig.

Die *formale Qualität* der Finanzberichterstattung (Darstellung, Sprache, Aufbau, Verständlichkeit) wird von den Befragten generell als gut beurteilt. In drei Punkten wurde allerdings Kritik geübt: Die formale Darstellung (Länge, Form) der einzelnen FLAG-Verwaltungseinheiten ist oft zu unterschiedlich, die Vergleichbarkeit mit dem Vorjahr nicht immer gegeben¹⁹, eine gesamthafte Darstellung der FLAG-Verwaltungseinheiten fehlt und teilweise wird ein schwer verständlicher Fachjargon verwendet.

Die *inhaltliche* Auseinandersetzung mit der Finanzberichterstattung fällt nach Meinung der Befragten sehr unterschiedlich aus. Der Fachreferent oder die Fachreferentin der Finanzkommission sowie die zuständige Subkommission setzen sich in der Regel mit der Finanzberichterstattung auseinander, wobei die Intensität der Beratung im Vergleich zu den früheren FLAG-Subkommissionen (diese behandelten alle Finanzberichterstattungen der FLAG-Verwaltungseinheiten) klar tiefer liegt. Langjährige Ratsmitglieder erkennen eine Tendenz, wonach die FLAG-Finanzberichterstattung in den Neunzigerjahren in den Finanzkommissionen intensiver behandelt wurde. Heute ist der «Neuigkeitswert» von FLAG gesunken. Eine Diskussion um Ziele, Leistungen und Ressourcen findet nur in Ausnahmefällen statt.

Die *Steuerungsmöglichkeiten* werden von einem Teil der Befragten im Vergleich zum traditionellen Voranschlag als besser eingeschätzt. Allerdings würden diese kaum voll ausgeschöpft. Andere Befragte glauben, dass sich die traditionelle Budgetierung und die Budgetierung nach FLAG bezüglich des Steuerungspotenzials etwa die Waage halten. Der Bearbeitungsaufwand

¹⁹ Eine Folge der Umstellung auf NRM.

hat sich durch die Globalbudgets nach Meinung aller Befragten nicht wesentlich verändert.

Die Befragten sind im Weiteren der Meinung, dass die Finanzberichterstattung der FLAG-Verwaltungseinheiten nicht schwerer verständlich ist als die traditionelle Darstellung. Die Finanzberichterstattung wird als *miliztauglich* bezeichnet. Allerdings müsse die Finanzberichterstattung klar und kontinuierlich gleich dargestellt werden und ein gewisses Fachwissen müsse vorhanden sein.

- *Leistungsauftrag*: Die meisten Befragten kennen den Leistungsauftrag. Die formale und inhaltliche Qualität wird unterschiedlich beurteilt. Etwa die Hälfte der Befragten bezeichnet den Inhalt als gut verständlich. Für die übrigen Befragten ist der Leistungsauftrag in verschiedenen Punkten verbesserungsfähig: Erwähnt wird seine Länge, das Fehlen einer Zusammenfassung oder die Verständlichkeit der Zielformulierung für eine Nicht-Fachperson.

Die Behandlung der Leistungsaufträge verläuft nach Ansicht der Befragten verschieden: Einige der Leistungsaufträge werden nur kurz in der zuständigen Legislativkommission besprochen. Andere sind inhaltlich brisanter und es entsteht eine politische Diskussion. Ferner beeinflusst das Präsidium der Kommission durch die Festlegung der Traktandenliste sowie die Vorarbeit der Parlamentsdienste den Umfang der Diskussion über die Leistungsaufträge. Auffallend ist, dass die Legislativkommissionen vom Bundesrat kaum Änderungen an den Leistungsaufträgen verlangen, was nach Meinung der Befragten folgende Gründe haben könnte:

- Einige Leistungsaufträge sind inhaltlich unbestritten und passieren daher die Kommission ohne grosse Diskussion.
- Bei komplexeren Aufgabengebieten fehlt den Mitgliedern des Parlaments die Zeit, um sich mit den Leistungsaufträgen intensiv auseinander zu setzen.
- Einzelne Befragte finden schliesslich, dass die zu geringe Unterstützung durch die Parlamentsdienste bei der Beratung der Leistungsaufträge ein Grund sein könnte.

Die *Miliztauglichkeit* der Leistungsaufträge wird als gegeben betrachtet insbesondere, wenn die Leistungsaufträge zukünftig noch mit einer Zusammenfassung versehen werden.

- *Motion zum Leistungsauftrag*: Die Motion zum Leistungsauftrag als verpflichtendes Instrument zum Erlass eines Leistungsauftrages oder zu dessen Veränderung war nur der Hälfte der Befragten bekannt und musste bisher im Kontext der Leistungsaufträge noch nie verwendet werden. Da die parlamentarischen Kommissionen vor der Verabschiedung eines Leistungsauftrages konsultiert werden und der Bundesrat den Stellungnahmen in der Ausarbeitung der Leistungsaufträge stets Rechnung getragen hat, bestand bisher kein Anlass mit einer Motion zu intervenieren.
- *Wirkungs- und Leistungsberichte*: Im Jahr 2007 wurden erstmals Wirkungs- und Leistungsberichte (WLB) erarbeitet, weshalb sie lediglich zwei der befragten Personen bekannt waren. Um dennoch eine grobe Beurteilung zu erhalten, wurde den Interviewten ein Wirkungs- und Leistungsbericht zur Beurteilung vorgelegt. Gestützt darauf lässt sich Folgendes festhalten: Die

Idee hinter den Wirkungs- und Leistungsberichten, d.h. die Überprüfung der Zielerreichung ein Jahr vor Ablauf des Leistungsauftrages als Basis für den neuen Leistungsauftrag, wird positiv bewertet und begrüsst. Die Erfassung von Kundenrückmeldungen wird ausdrücklich gelobt. Der Aufbau der vorgelegten Berichte wird im Allgemeinen als gut bezeichnet, die Sprache als verständlich und klar. Kritisiert wird hingegen die Länge der Wirkungs- und Leistungsberichte.

Steuerungsprozesse

FLAG kann Auswirkungen auf die Steuerungsprozesse in den Räten, zwischen den Räten und der Regierung und zwischen den Räten und der Verwaltung haben. Die Interviews lieferten diesbezüglich folgenden Befund:

- *Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen:* Die Kontakte zwischen Aufsichtskommissionen und Legislativkommissionen konzentrieren sich im Kontext von FLAG primär auf das Mitberichtsverfahren der Aufsichtskommissionen an die Legislativkommissionen. Dieses läuft gemäss den Interviewten unbefriedigend ab. Die Zeit für eine Stellungnahme der Aufsichtskommissionen zuhanden der Legislativkommissionen reicht nicht aus. Kommentare seitens der Geschäftsprüfungskommissionen zu den Leistungsaufträgen sind selten. Die Legislativkommissionen ihrerseits nahmen bisher nie zur Finanzberichterstattung Stellung. Insgesamt ist damit der Austausch zwischen den Kommissionen gering.
- *Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative:* Die Einführung von FLAG hat nach Ansicht aller Befragten kaum Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen den Räten und dem Bundesrat in den mit FLAG geführten Bereichen. Auch ein Steuerungsverlust des Parlaments wird nicht festgestellt. Gründe sind gemäss den Interviewten, dass für die Beratungen der Leistungsaufträge in den Legislativkommissionen wenig Zeit reserviert ist oder die zuständigen Bundesräte nicht persönlich anwesend sein konnten. Darüber hinaus spielt auch eine Rolle, dass FLAG-Verwaltungseinheiten mehrheitlich in Aufgabengebieten tätig sind, die aktuell eine untergeordnete politische Aufmerksamkeit geniessen oder nur relativ kleine Budgets verwalten.
- *Zusammenarbeit zwischen den Räten und der Verwaltung:* Die meisten befragten Parlamentsmitglieder beobachten keinen Verlust bei der Aufsicht über FLAG-Verwaltungseinheiten. Die FLAG-Verwaltungseinheiten haben den Ruf, effizienter geführt zu sein als andere Verwaltungseinheiten. Gleichzeitig stellt ein Teil der Befragten eine grössere subjektive Distanz zu den FLAG-Verwaltungseinheiten fest. Durch die klaren Zielvorgaben müsse das Parlament diese weniger genau «unter die Lupe nehmen», behalte aber die Möglichkeit, nach Bedarf einzelne Einheiten genauer anzuschauen.

Fazit

Die Mehrheit der Befragten steht FLAG grundsätzlich positiv gegenüber und ist der Ansicht, dass die Umsetzung funktioniert. Übergeordnet werden die positiven Anreize für das Personal, der grössere Handlungsspielraum für die Verwaltung sowie die angestrebte Konzentration auf strategische Ziele bei Bundesrat und Parlament als wichtige Stärken von FLAG bezeichnet.

Die Instrumente wurden im Parlament gut aufgenommen. Die Behandlung von Voranschlag und Rechnung führt zu keinem wesentlichen Mehraufwand gegenüber dem Nicht-FLAG-Bereich. Die Leistungsaufträge sind inhaltlich und formell besser geworden, teilweise werden sie aber noch als zu umfangreich und zu fachtechnisch angesehen. Insgesamt gelten sie aber als miliztauglich.

Die Zusammenarbeit der Räte mit dem Bundesrat und der Verwaltung hat sich mit FLAG nicht wesentlich verändert. Es ist kein Steuerungsverlust feststellbar. Die Abläufe im Parlament, namentlich die Behandlung der Leistungsaufträge können indes noch verbessert werden. In der terminlichen Abstimmung zwischen Aufsichts- und Legislativkommissionen sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, um den Zeitdruck zu entschärfen.

2.4 Weitere Untersuchungen und Analysen

2.4.1 Querschnittsprüfung Eidgenössische Finanzkontrolle

Fragestellung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2007 unabhängig von der vorliegenden Evaluation eine Querschnittsprüfung im FLAG-Bereich durchgeführt.²⁰ Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Frage, ob die Departemente die FLAG-Verwaltungseinheiten genügend steuern, d.h. ob eine *wirksame Steuerung* mit einem *vertretbaren Mitteleinsatz* erreicht wird. Die Beurteilung stützte sich auf die Beantwortung folgender Fragen:

- Nutzen die Departemente die Controlling-Berichte der FLAG-Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 33 RVOV für die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten?
- Was kostet die Erstellung der FLAG-Controlling-Berichte in den FLAG-Verwaltungseinheiten?
- Wie ist die Chronologie der Sparvorgaben betreffend FLAG? Welche Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sind anstelle der 1996 eingeführten pauschalen Sparvorgaben von 10 Prozent getreten?

Die EFK wählte für die Prüfung pro Departement eine FLAG-Verwaltungseinheit aus, die bereits längere Erfahrung mit FLAG hat (EDI: MeteoSchweiz, EJPD: METAS, VBS: swisstopo, EFD: Swissmint, EVD: IVI und UVEK: HSK²¹). Vier der sechs betrachteten Einheiten sind nicht direkt dem Departement unterstellt, sondern einem Amt bzw. einer Gruppe. Die Prüfung basierte auf einer Dokumentenanalyse, auf Erhebungen und Interviews bei den FLAG-Verwaltungseinheiten, den jeweiligen vorgesetzten Verwaltungseinheiten und Generalsekretariaten sowie bei der Programmleitung FLAG der EFV.

Hauptergebnisse

Zum *Nutzen der Controlling-Berichte* hält die EFK fest, dass die FLAG-Berichterstattung zweckmässig organisiert ist. Die Aussagekraft der Berichte sei auch in der Beurteilung der übergeordneten Stellen gut, wenn auch gelegentlich noch zu

²⁰ Eidgenössische Finanzkontrolle, 2007.

²¹ Ab 1.1.2009 öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

umfangreich und nicht immer verständlich genug formuliert. Von grossem Nutzen sei daher die ergänzende mündliche Berichterstattung. Die EFK hebt sodann hervor, dass die FLAG-Verwaltungseinheiten von den übergeordneten Stellen ein systematisches Feedback zu den erstellten Berichten erhalten. Diese würden die zur Verfügung gestellten Informationen in der Regel umfassend würdigen und seien von einer reinen Input-Steuerung weg gekommen. Festgestellt wird auch, dass das Controlling der übergeordneten Stellen weitestgehend auf den FLAG-Berichten basiert und nur in begrenztem Ausmass andere Informationen hinzugezogen werden. Das deute darauf hin, dass sich die FLAG-Berichte als Steuerungsinstrument durchgesetzt hätten. Intensiv genutzt werden die FLAG-Berichte laut EFK auch von den FLAG-Einheiten selbst. Diese seien mit deren Aussagekraft zufrieden und würden bei drohender Gefährdung der Zielerreichung selber Korrekturmassnahmen treffen.

Eher kritisch beurteilt wird von der EFK, dass die fachlichen Ziele in Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen mehrheitlich oder teils gar ausschliesslich von den FLAG-Verwaltungseinheiten selber formuliert werden. In vielen Fällen erschwere die fehlende Fachkenntnis die Beurteilung der Zielsetzungen durch die übergeordneten Stellen. Das FLAG-Modell sei dafür aber nicht die Ursache, sondern schaffe im Gegenteil eine Basis, um trotzdem systematisch über verschiedene Stufen hinweg über die Geschäftstätigkeit der Verwaltungseinheit den Diskurs zu pflegen.

Die *Kosten der Berichterstattung* schätzt die EFK auf jährlich durchschnittlich rund 30 000 Franken pro Verwaltungseinheit ($\leq 0.1\%$ des Globalbudgets). Sie betrachtet diese Kosten angesichts des ausgewiesenen Nutzens der FLAG-Berichte als vertretbar und weist insbesondere darauf hin, dass der Verzicht auf das FLAG-Instrumentarium nicht zu Einsparungen in gleicher Höhe führen würde, da diese durch andere Reporting-Instrumente ersetzt werden müssten.

Auch in der Frage des Ersatzes der ursprünglichen *Sparvorgabe* an die FLAG-Verwaltungseinheiten (siehe Box im Ziff. 2.4.3) durch eine *Wirtschaftlichkeitsvorgabe* kommt die EFK zu einem positiven Urteil. Das für die ganze Verwaltung geltende, gesetzlich verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit entspreche dem Grundgedanken von FLAG, nicht primär auf Einsparungen abzielen, sondern auf eine erhöhte Wirkung (Output- statt Inputsteuerung). Die EFK stellt dabei fest, dass für eine transparente Darstellung der Entwicklung der Wirtschaftlichkeit die Definition von konkreten Kenngrössen ein wichtiger Erfolgsfaktor darstelle.

Fazit

Der Bericht der EFK zeichnet insgesamt ein positives Bild von FLAG. Er kommt namentlich zum Schluss, dass das FLAG-Instrumentarium einen adäquaten Rahmen für eine systematische, auf Ziele und Wirkungen ausgerichtete Führung sowie ein stufengerechtes Controlling schafft. Die EFK verzichtet zwar auf konkrete Empfehlungen zur weiteren Umsetzung und Entwicklung des FLAG-Modells, verweist im Hinblick darauf aber doch auf zwei ihr besonders wichtig scheinende Punkte:

- Sie hebt hervor, dass die tatsächliche Gewährung des im FLAG-Modells vorgesehenen grösseren Handlungsspielraums und die damit verbundene Übertragung der betriebswirtschaftlichen Verantwortung zu den Erfolgsfaktoren von FLAG gehört. Dieser dürfe nicht verkleinert werden.
- Gleichzeitig empfiehlt sie aber eine stärkere Einbindung der Departemente in die Zielformulierung. Sie macht dabei geltend, dass die umfassende und durchgängige Nutzung der FLAG-Instrumente für die Steuerung der FLAG-

Einheiten nicht nur durch die teilweise fehlenden Fachkenntnisse erschwert wird, sondern auch durch das heterogene Umfeld, das durch das Nebeneinander des FLAG-Modells und des klassischen Führungsmodells der Bundesverwaltung geprägt ist.

2.4.2 Personalbefragung

Fragestellung

2007 und 2009 fanden in der Bundesverwaltung umfassende Personalbefragungen statt. Für die Evaluation des Programms FLAG wurde ermittelt, ob sich die Antworten aus konventionell geführten Verwaltungseinheiten von solchen aus dem FLAG-Bereich unterscheiden. Ausgangspunkt dieser zusätzlichen Auswertungen war folgende Hypothese:

FLAG-Verwaltungseinheiten unterscheiden sich aufgrund ihrer Führungsinstrumente von Nicht-FLAG-Verwaltungseinheiten bezüglich:

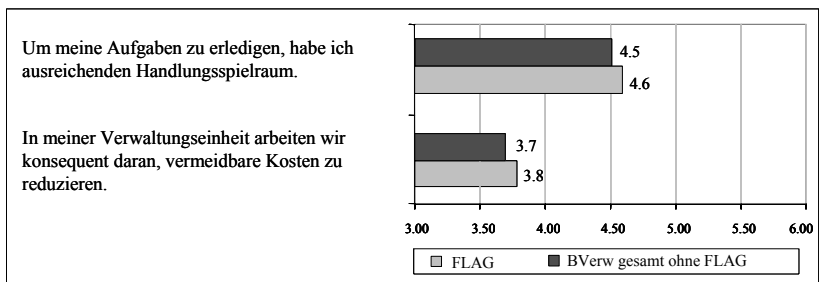
- dem individuellen Handlungsspielraum,
- Leistungskultur und interner Effizienz,
- institutioneller Zielorientierung und Zielmessung,
- individueller Zielorientierung und Leistungsbeurteilung,
- Arbeitszufriedenheit und Bindung.

Hauptergebnisse

Die Datenauswertung sowohl der Personalumfrage 2007 als auch jener von 2009 bestätigt diese Hypothese weitgehend. Die nachfolgenden Abbildungen zeigen für jede Frage jeweils die gemittelte Zustimmung aus den FLAG-Verwaltungseinheiten gegenüber derjenigen der zentralen Bundesverwaltung ohne FLAG aus der Personalumfrage 2009.

Abbildung 7

Handlungsspielraum/Leistungskultur



Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der FLAG-Einheiten verfügen nach eigenem Urteil über mehr individuellen Handlungsspielraum als diejenigen der übrigen Bundesverwaltung. Ausreichender Handlungsspielraum ist eine unabdingbare Voraussetzung für effektives und effizientes Verhalten. Er ist überdies auch ein wichti-

ger Faktor für die Arbeitszufriedenheit und die Bindung der Mitarbeitenden an den Arbeitgeber. Höher scheint in den FLAG-Einheiten auch das Kostenbewusstsein zu sein, was als Hinweis dafür gewertet werden kann, dass die allgemeine Wirtschaftlichkeitsvorgabe in den Leistungsaufträgen positive Effekte zeitigt. Der Unterschied zu den Nicht-FLAG-Einheiten ist allerdings nicht besonders gross, und das Kostenbewusstsein ist im Urteil der Befragten insgesamt nicht allzu stark ausgeprägt, hat aber seit 2007 leicht zugenommen.

Abbildung 8

Institutionelle Zielorientierung/Zielmessung

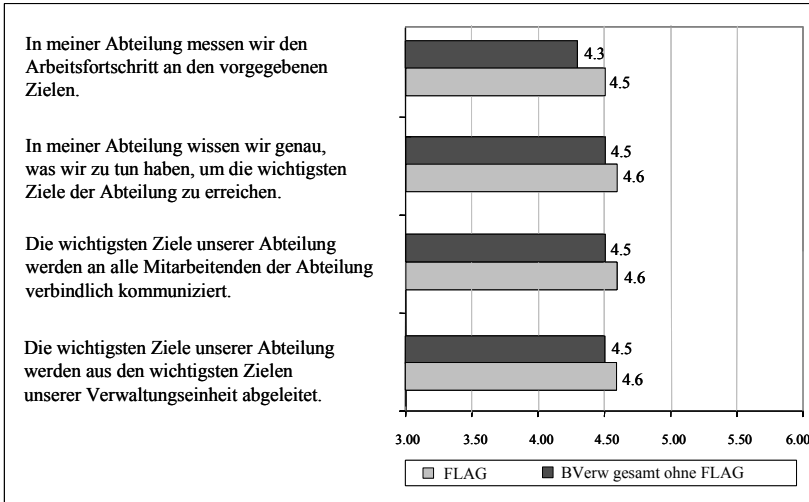
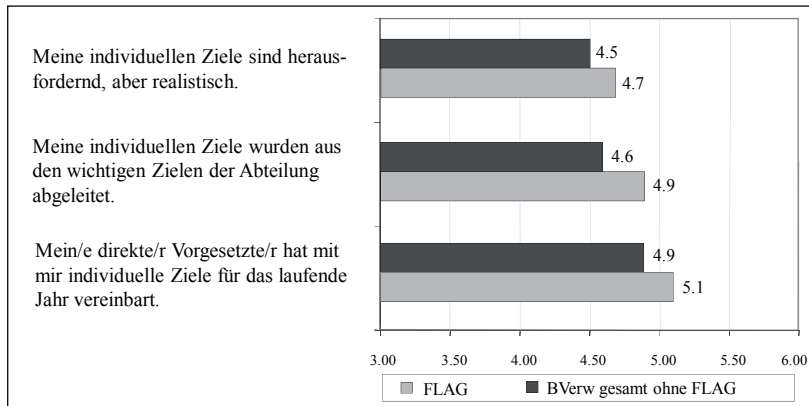


Abbildung 9

Individuelle Zielorientierung/Leistungsbeurteilung

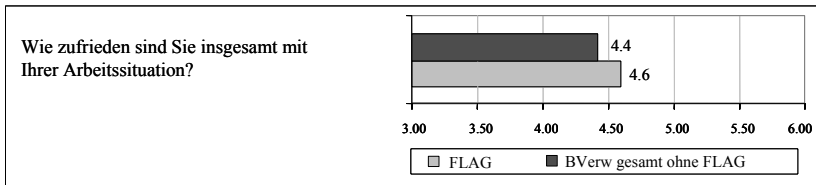


Sowohl bei der institutionellen wie bei der individuellen Zielorientierung schneiden die FLAG-Verwaltungseinheiten im Urteil der Mitarbeitenden besser ab als die übrige Bundesverwaltung. Die Befragten fühlen sich unter anderem auch besser informiert und fairer beurteilt.

Die stärkere Zielorientierung wirkt sich ebenso wie der grössere Handlungsspielraum auf die Arbeitszufriedenheit und die Bindung aus. Die Arbeitszufriedenheit konnte gegenüber 2007 insgesamt verbessert werden. Sie liegt im FLAG-Bereich auch im Jahre 2009 wesentlich höher:

Abbildung 10

Arbeitszufriedenheit



Fazit

Die Zusatzauswertungen der Personalbefragungen 2007 und 2009 zeigen, dass es den FLAG-Verwaltungseinheiten gelingt, den individuellen Handlungsspielraum, die Leistungskultur, die Zielorientierung, das Kostenbewusstsein, die Arbeitszufriedenheit sowie die Bindung zum Arbeitgeber stärker zu fördern, als dies bei konventionell geführten Verwaltungseinheiten der Fall ist.

Insbesondere in der Einschätzung der Ziel- und Leistungsorientierung lassen sich deutliche Vorteile gegenüber der traditionellen Steuerung erkennen. Eine wichtige Rolle kommt hier auch den Linienvorgesetzten zu, die der Zielorientierung in der Führung ihrer Mitarbeitenden offensichtlich die nötige Beachtung schenken.

Die höhere Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden von FLAG-Verwaltungseinheiten beugt Personalfluktuatation vor. Damit lassen sich Kosten sparen. Sie dürfte aber auch einen positiven Effekt auf die Serviceorientierung der Mitarbeitenden haben, deren Förderung ein Hauptziel des Steuerungsmodells FLAG ist.

2.4.3 Monitoring

Fragestellung

Die Eidgenössische Finanzverwaltung führt seit der markanten Ausdehnung von FLAG per 1. Januar 2007 ein Monitoring. Ziel ist es, die Entwicklungen im FLAG-Bereich zu beobachten, um problematische Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen und in der interdepartementalen Steuergruppe FLAG thematisieren zu können. Die Betrachtung umfasst insbesondere finanzielle und betriebswirtschaftliche Aspekte, die nach Möglichkeit mit inhaltlich-qualitativen Informationen ergänzt werden. Die Beobachtungen werden in Zusammenarbeit mit den Verwaltungseinheiten periodisch ausgewertet.

In der *Ex-post-Betrachtung* werden diejenigen Verwaltungseinheiten betrachtet, welche über mindestens fünf Jahre Erfahrung mit FLAG verfügen. Dies galt 2008 für elf Einheiten: MeteoSchweiz, METAS, BASPO, swisstopo, ZAS, swissmint, Agroscope, Nationalgestüt, IVI, ZIVI und BAKOM. In der *Ex-ante-Betrachtung* werden alle FLAG-Einheiten einbezogen. Wo möglich und sinnvoll, werden die Ergebnisse der Gesamtentwicklung der zentralen Bundesverwaltung gegenübergestellt.

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse zu folgenden Fragen, welche ausschliesslich die Ex-post-Betrachtung der elf obgenannten FLAG-Verwaltungseinheiten betreffen, dargelegt:

- Wie ist die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen? Hat sich der Grad der Selbstfinanzierung verändert?
- Wie veränderte sich die Zusammensetzung der Funktionsausgaben? Nutzen die Einheiten den Handlungsspielraum zu Verschiebungen zwischen Personalbezügen und Sach- und Betriebsausgaben innerhalb ihrer Globalbudgets?
- Wie war die inhaltliche Zielerreichung?

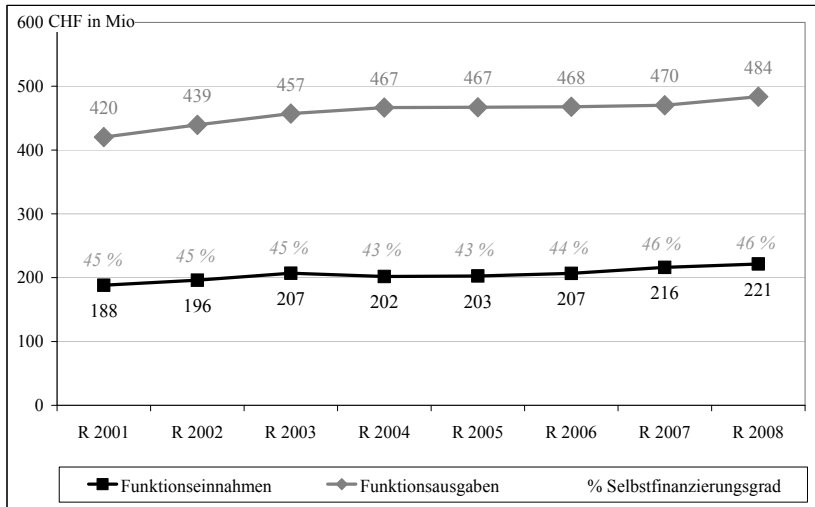
Von der Sparvorgabe zur Wirtschaftlichkeitsvorgabe

FLAG-Verwaltungseinheiten hatten innerhalb der ersten Leistungsauftragsperiode eine einmalige, am geltenden Finanzplan gemessene Sparvorgabe von 10 Prozent zu erfüllen. Mit Ausnahme der ZAS haben alle Einheiten die vorgegebenen Einsparungen erbracht. Bei der ZAS konnte die Sparvorgabe in Anbetracht der stetigen Zunahme des Aufgabenvolumens nicht über eine Kürzung erreicht werden. Als Sparziel wurde aber im damaligen Leistungsauftrag eine Senkung der Kosten pro Leistungseinheit definiert und umgesetzt. Seit 2001 verzichtet der Bundesrat auf diese pauschalen Sparvorgaben. Stattdessen hat er im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftlichkeitsvorgabe die Departemente in die Pflicht genommen. Die Festlegung von Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit soll sich am effektiv vorhandenen Potenzial orientieren. In den Leistungsaufträgen wird daher die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bzw. der effizienten Aufgabenerfüllung durchgehend als übergeordnetes Ziel festgehalten. Zur Erreichung dieses Ziels sind in den jährlichen Leistungsvereinbarungen der Departemente mit den FLAG-Verwaltungseinheiten geeignete Indikatoren zu bestimmen. Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit muss auch bei Anträgen für allgemeine Reserven und bei Prüfungen der EFK ausgewiesen werden.

Hauptergebnisse

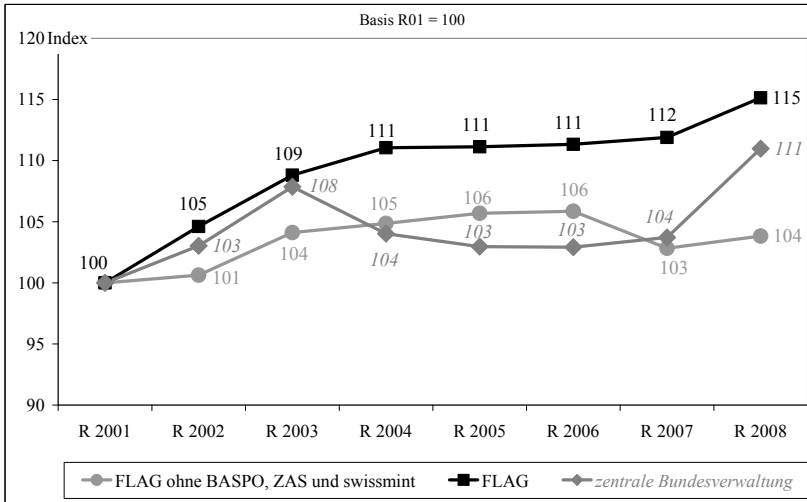
Abbildung 11

Funktionseinnahmen und -ausgaben



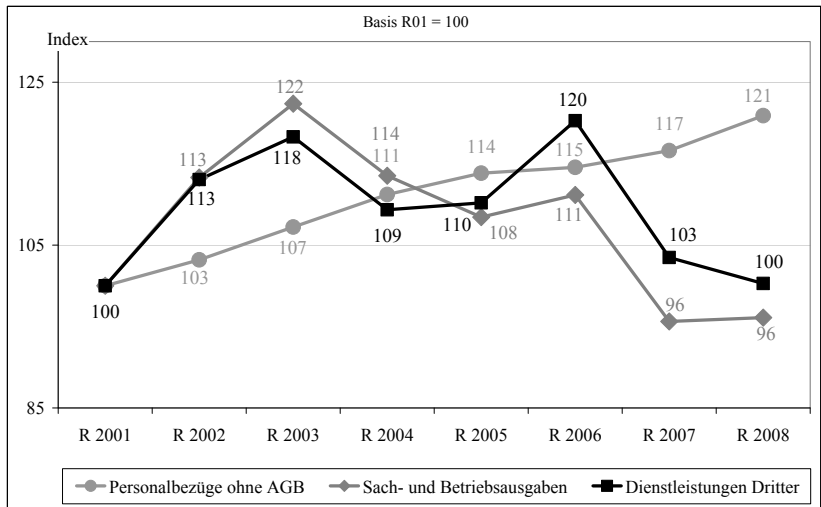
Die *Funktionseinnahmen* der elf oben genannten FLAG-Verwaltungseinheiten stiegen von 2001 bis 2008 jährlich um durchschnittlich 2,37 Prozent, die Ausgaben um 2,03 Prozent. Die Ausgaben stiegen somit leicht stärker als die durchschnittliche Jahresteuierung in dieser Periode von 1,05 Prozent. Insgesamt ist die Entwicklung aber als moderat zu bezeichnen. Der *Selbstfinanzierungsgrad* (Verhältnis Funktionseinnahmen zu Funktionsausgaben) blieb über die ganze Zeitspanne stabil bei rund 45 Prozent, wobei seit 2005 ein leichter Anstieg zu verzeichnen ist. Ein stärkerer Anstieg erfolgte u.a. auch deshalb nicht, weil gewerbliche Leistungen aus ordnungspolitischen Gründen mit einer gewissen Zurückhaltung erbracht werden.

Entwicklung der Funktionsausgaben

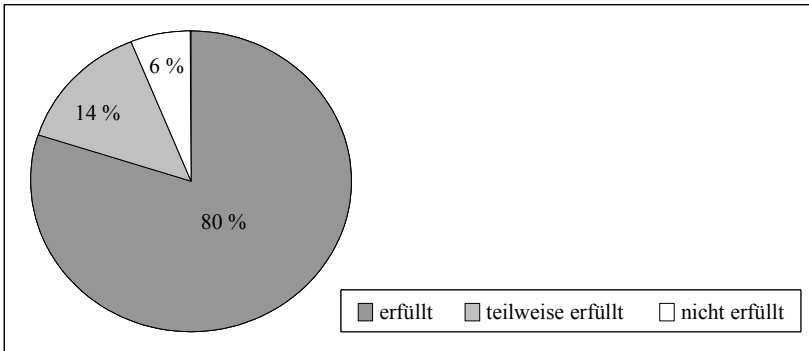


Die *Funktionsausgaben* der elf FLAG-Verwaltungseinheiten stiegen bis 2003 parallel zu den Ausgaben aller Verwaltungseinheiten. Danach ist die Öffnung einer Schere zu beobachten, die insbesondere auf einen Mengenzuwachs im Personalbestand beim BASPO und der ZAS zurückzuführen ist. Beide FLAG-Einheiten erbrachten aufgrund stark erhöhter Nachfrage wesentliche Mehrleistungen. Ein weiterer Grund ist der sprunghaft gestiegene Bedarf der Nationalbank nach Umlaufmünzen, der bei der swissmint zu überdurchschnittlich hohen Prägeprogrammen führte. Ohne BASPO, ZAS und swissmint bewegte sich der durchschnittliche jährliche Anstieg bei FLAG über die gesamte Zeitspanne etwa im Rahmen der Bundesverwaltung (der starke Anstieg in der zentralen Bundesverwaltung zwischen 2007 und 2008 ist eine Folge der Umstellungen bedingt durch den Finanzausgleich: Ausgaben neu im Eigenbereich statt im Transferbereich).

Zusammensetzung der Funktionsausgaben



Die Zusammensetzung der Funktionsausgaben der elf FLAG-Verwaltungseinheiten hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verändert. Die Personalbezüge sind jährlich durchschnittlich um 2,75 Prozent gestiegen. Dies ist einerseits auf Lohneffekte (Teuerung, Realloohnerhöhung) zurückzuführen, andererseits auf den Mengenzuwachs aufgrund der Mehrleistungen und die Anstellung von eigenem Personal statt dem Einkauf von Dienstleistungen. Der Personalbestand hat im FLAG-Bereich um rund 150 Stellen zugenommen (2001: 2551 Vollzeitstellen, 2008: 2698). Nimmt man BASPO und ZAS aus, so sank er um 86 Stellen, hauptsächlich bedingt durch strukturelle Anpassungen bei der Agroscope. Der Anstieg bei den Personalbezügen konnte durch die Senkung der Sach- und Betriebsausgaben (-0,57 %) und durch zusätzliche Einnahmen zu zwei Dritteln kompensiert werden. Ohne den durch die Mehrleistungen begründeten Mengenzuwachs liegt der Anstieg im Rahmen der Jahresteuering.

Zielerreichung

Die FLAG-Einheiten erhalten mit dem Leistungsauftrag für jede Produktgruppe Wirkungs- und Leistungsziele. Zu jedem Ziel werden Standards gesetzt, welche die Einheit in der nächsten Periode zu erreichen hat. Die Zielerreichung muss objektiv messbar sein. In vielen Fällen findet mit Kundenbefragungen eine Beurteilung durch Dritte statt. Der Zusammenschluss der Ergebnisse aus den Wirkungs- und Leistungsberichten der vergangenen Leistungsauftragsperiode zeigt, dass 80 Prozent der Standards vollständig und weitere 14 Prozent teilweise erreicht wurden. Der Zielerreichungsgrad ist damit insgesamt sehr hoch. Bei Standards, die nicht erreicht werden konnten, wurde der Grund ermittelt. Wo er nicht in der Veränderung unbeeinflussbarer Rahmenbedingungen lag, leitete man im Rahmen des Controllings korrigierende Massnahmen ein. Zudem wird regelmässig überprüft, ob die Standards genügend herausfordernd gesetzt sind (nicht zu hoch und nicht zu tief). Die Zielsetzung selbst unterliegt ebenfalls einem ständigen Lernprozess. Es ist zu beobachten, dass sich Auswahl und Qualität der Ziele von Leistungsauftrag zu Leistungsauftrag verbessern.

Fazit

Bei den FLAG-Verwaltungseinheiten ergeben sich in der finanziellen Entwicklung keine problematischen Abweichungen zur gesamten Bundesverwaltung. Die überdurchschnittlich gestiegenen Personalbezüge haben mehrere Gründe: der Mengenzuwachs aufgrund steigender Nachfrage, die Übernahme neuer Aufgaben sowie der Einsatz von internem statt (teurerem) externem Personal. Durch zusätzliches Personal wurden teilweise nicht budgetierte Nettomehrerträge erzielt, die sich saldoverbessernd auswirkten. Feststellen lässt sich auch, dass die Flexibilität bezüglich des Mitteleinsatzes innerhalb des Globalbudgets wahrgenommen wird. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass sich die FLAG-Einheiten wirtschaftlich verhalten.

3 Entwicklung in Kantonen, Gemeinden und im Ausland

3.1 Vorgehen und Übersicht

In ihren Berichten verlangten die Aufsichtskommissionen der Eidgenössischen Räte auch eine Auswertung der Erfahrungen mit New Public Management (NPM) in den Kantonen und Gemeinden sowie im Ausland. Diesem Auftrag wird nachfolgend nachgekommen, wobei die Situation in den Kantonen und in einzelnen Ländern aufgrund der besseren Vergleichbarkeit mit der Bundesverwaltung etwas eingehender analysiert wird als diejenige in den Gemeinden. Weiter konzentriert sich die Untersuchung auf einen Teilaspekt der Verwaltungsführung, nämlich auf die *integrierte Steuerung von Leistungen und Finanzen*. Andere Querschnittsthemen, die im Zuge von NPM ebenfalls Auftrieb erhalten haben, wie zum Beispiel die Flexibilisierung des Personalrechts oder die Entwicklung im Bereich politischer Evaluationen, wurden nicht untersucht. Nicht näher betrachtet werden auch die im internationalen Umfeld vor einigen Jahren teilweise stark forcierten institutionellen Veränderungen (Privatisierungen, Auslagerungen, Agenturbildungen etc.) oder die Bemühungen für eine stärkere Bürgerorientierung, insbesondere umgesetzt mit E-Government.

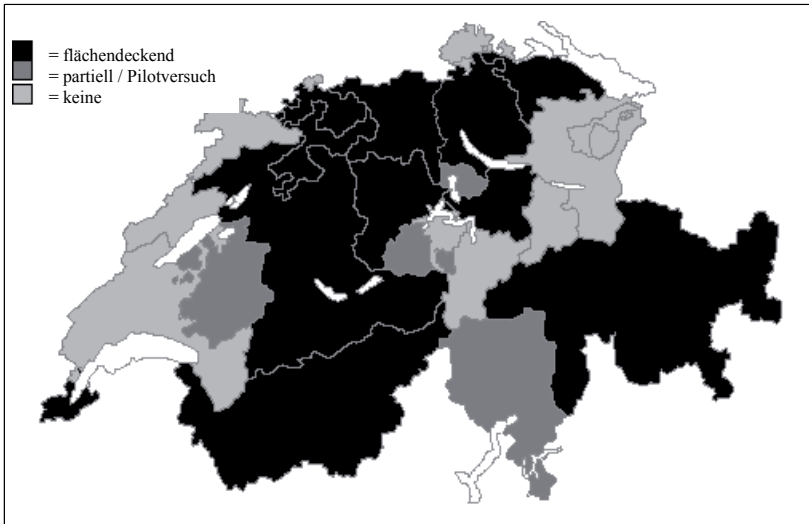
Grundlage dieses Kapitels bilden eine Analyse der relevanten Literatur²², eingehende Recherchen im Internet sowie die Auswertung von Dokumenten. Bei den Kantonen wurde zuerst eine Gesamtübersicht erstellt. Anschliessend wurden die Finanz- oder Projektverantwortlichen der Kantone Bern, Zürich, Luzern, Wallis und Aargau persönlich zu ihren Programmen der Modernisierung der Verwaltungssteuerung befragt. Die internationale Betrachtung umfasst Steuerungsmodelle der Nachbarländer Deutschland, Frankreich und Österreich sowie von Grossbritannien, den Niederlanden, Schweden, Neuseeland und den USA.

3.2 Kantone

Zunächst interessiert hier die Frage, welche Kantone die integrierte Steuerung von Leistungen und Finanzen flächendeckend oder mindestens für einen Teil der Kernverwaltung eingeführt haben. Nachfolgend sollen dann einzelne kantonale Steuerungsmodelle näher vorgestellt werden. Das Gesamtbild präsentiert sich wie folgt:

²² Lienhard et al., 2002, Moser/Kettiger, 2004, Rieder/Widmer, 2007, Ritz, 2003, Kettl, 2005, Pollitt/Bouckaert, 2004, Proeller, 2007, Speier-Werner, 2006.

Integrierte Steuerung von Leistungen und Finanzen in den Schweizer Kantonen



Gruppe «flächendeckende Einführung» (elf Kantone): Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Luzern, Solothurn, Thurgau, Wallis und Zürich setzen die integrierte Steuerung von Leistungen und Finanzen flächendeckend ein. In Graubünden und Schwyz werden die Umstellungsprozesse 2010 und 2011 abgeschlossen sein. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind bereits in Kraft. Genf beabsichtigt die Umstellung auf ein «Budget par prestations», d.h. auf eine ergebnisorientierte Führung, ab 2010.

Gruppe «partielle Einführung/Pilotversuch» (vier Kantone): In den Kantonen Freiburg, Zug und Tessin werden Leistungsaufträge und Globalbudgets an ausgewählte Verwaltungseinheiten erteilt. Im Kanton Freiburg haben alle Verwaltungseinheiten einen Leistungskatalog zu führen. Sie können später auf eine ergebnisorientierte Führung mit oder ohne Leistungsauftrag umgestellt werden.²³ Im Kanton Obwalden wird das Projekt NOW (Neue Verwaltungsführung Obwalden) gemäss Amtsdauerplanung 2006–2011 fortgesetzt. NOW wird auch Elemente wie Leistungsaufträge und Globalbudgets enthalten.

Gruppe «andere Steuerungsformen» (elf Kantone): Die beiden Appenzell und Uri sehen keine Umstellung des Steuerungsmodells vor. Glarus verfügt zwar über eine gesetzliche Grundlage für das Erteilen von Leistungsaufträgen, wendet diese aber nur für das Kantonsspital an. In den Kantonen Jura und Neuenburg sind verschiedene Elemente einer integrierten Steuerung von Leistungen und Finanzen im Einsatz. Diese sind jedoch nicht als umfassendes Gesamtsystem ausgestaltet. Basel-

²³ Vgl. Kanton Freiburg, Gesetz vom 13. September 2007 zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung.

Stadt, Waadt, Nidwalden, Schaffhausen und St. Gallen haben ihre Versuche mit wirkungs- und ergebnisorientierten Steuerungsformen abgebrochen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die integrierte Steuerung von Leistungen und Finanzen bei der Mehrheit der Schweizer Kantone durchgesetzt hat. Mit Ausnahme des Kantons Freiburg, wo ein abgestuftes Modell eingeführt wurde, haben sich die Kantone nach Pilotphasen entweder für ein flächendeckendes Modell oder die Beibehaltung der traditionellen Steuerung entschieden. Gemessen am Finanzvolumen sind es – Waadt, Basel-Stadt und St. Gallen als Ausnahme – insbesondere die kleineren Kantone, welche die traditionelle Steuerung vorziehen, diese aber trotzdem in Teilbereichen mit Elementen neuerer Formen der Verwaltungsführung (z.B. mit mehrjährigen Leistungsvereinbarungen) ergänzen. Die Gründe dafür dürften primär in der guten Überschaubarkeit der Verwaltung und des Finanzhaushalts liegen, die den Initialaufwand für die Umstellung auf ergebnisorientierte Steuerung als zu hoch erscheinen lässt.

Im Folgenden werden ausgewählte kantonale Steuerungsmodelle nach einem einheitlichen Raster kurz vorgestellt:

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 Artikel 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.²⁴

*Instrumente*²⁵: 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 Finanzgebaren 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 zehn Bereichen (z.B. Volkswirtschaftsdirektion) 106 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.

²⁴ Kanton Bern, Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Art. 64.

²⁵ 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.

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.²⁶

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 folgenden Grundsätze: Ausrichtung an den zu erbringenden Leistungen und Wirkungen, Verbindung von Leistungen und finanziellen Mitteln, Globalbudgetierung, Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

*Instrumente*²⁷: Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein Controlling gesteuert. Dieses umfasst Zielfestlegung, Planung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung 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 werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr festgelegt. Der Budgetentwurf des Regierungsrates entspricht dem ersten Planjahr des 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 direktionübergreifenden, verwaltungsinternen Funktionsbereiche Immobilien, Informatik, Personal und Umwelt festgehalten.

²⁶ Vgl. Kanton Bern, Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG), Art. 52b und 61, Fassung vom 9. Februar 2004.

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

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-Erklärung²⁸ 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 Luzern

Gesetzgebung: Der Kanton Luzern hat darauf verzichtet, im Zusammenhang mit dem Reformprojekt WOV ein neues Gesetz zu schaffen oder eine Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes²⁹ vorzunehmen. Hingegen wurden die folgenden bereits bestehenden Gesetze im Hinblick auf die flächendeckende Einführung per 1.1.2006 angepasst: 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.

Grundsätze: Nach Artikel 2 des Finanzhaushaltgesetzes führen der Kantonsrat, der Regierungsrat und die Verwaltung den Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Vorteilsabgeltung (Verursacherprinzip), nach anerkannten Buchführungsprinzipien und nach dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs.

*Instrumente*³⁰: Im Legislaturprogramm legt die Regierung innert sechs Monaten nach Beginn der Amtsdauer ihre mittel- und längerfristige Strategie fest. Diese umfasst die wesentlichen neuen Kantonsaufgaben und die dafür benötigten Ressourcen, die grundsätzlichen Absichten und Erwägungen der Regierung, die wichtigsten Umsetzungsmassnahmen sowie eine Priorisierung der Vorlagen an den Kantonsrat. Das Legislaturprogramm fliesst in die jährliche aktualisierte rollende Planung, den Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP), ein. Dieser gibt Aufschluss über die

²⁸ 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.

²⁹ Per 1. Januar 2011 soll allerdings mit einem neuen Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen eine weiterentwickelte Form des hier beschriebenen Steuerungsmodells eingeführt werden. Die Vernehmlassung läuft bis 9. September 2009. Vgl. http://www.lu.ch/index/finanzen/fd_vernehmlassungen.htm (09.10.2009).

³⁰ Vgl. Kanton Luzern, Gesetz vom 28. Juni 1976 über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz), Art. 78, Art. 78a und 80b, Fassung 28. April 2008

voraussichtliche Aufgaben- und Finanzentwicklung in den nächsten vier Jahren. Die jährliche Konkretisierung des IFAP erfolgt mit dem Voranschlag und mit den politischen Leistungsaufträgen. Als Teil der jährlichen Staatsrechnung unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Rechenschaftsbericht über die Staatsverwaltung (Jahresbericht). Darin wird der Kantonsrat auch über den Vollzug des Legislativprogramms orientiert.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan sind den zehn Hauptaufgaben (z.B. Gesundheit) 51 Aufgabenbereiche (z.B. Spitäler) zugeordnet. Im Voranschlag werden diese in 98 Leistungsgruppen unterteilt (z.B. Ausserkantonale Hospitalisationen), welche dann den 42 Dienststellen (z.B. Kantonsärztlicher Dienst) zugewiesen werden.

Steuerungsinformationen: Im Integrierten Finanz- und Aufgabenplan werden für die Planungs- und Steuerungsbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Grundauftrag, Legislaturprogramm, generelle Entwicklung, Indikatoren und Kenngrössen, Laufende Rechnung, Investitionsrechnung, Staatsbeiträge. Im Voranschlag sind es: Grundauftrag, Gesamtzielsetzungen mit Indikatoren, Kenngrössen, Personalbestand, Laufende Rechnung, Investitionsrechnung, Finanzierung pro Leistungsgruppe mit Globalkredit oder Ertragsüberschuss.

Globalbudgets: Diese werden je Leistungsgruppe erteilt und setzen sich wie folgt zusammen: Saldo aus Erlösen minus Kosten; aber ohne: Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und betriebsfremde Positionen (z.B. Staatsbeiträge).

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 darauf verzichtet, im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells ein neues Gesetz zu schaffen oder eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vorzunehmen. Hingegen wurden die folgenden Gesetze im Hinblick auf die flächendeckende Einführung per 1.1.2008 angepasst: Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle vom 24. Juni 1980, Gesetz betreffend das Dienstverhältnis der Beamten und Angestellten des Staates Wallis (Beamtengesetz) vom 11. Mai 1983, Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996.

Grundsätze: Nach Artikel 3 des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt gelten die folgenden Grundsätze für die Führung des Finanzhaushalts: Gesetzmässigkeit, Haushaltgleichgewicht, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Dringlichkeit, Verursacherfinanzierung. Explizit wird im Gesetz festgehalten, dass bei der Ausführung eines Projektes, einer Aufgabe oder einer Leistung jene Variante zu

wählen ist, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich wirkungsvollste Lösung gewährleistet.

*Instrumente*³¹: Als grundlegende Instrumente der Staats- und Verwaltungsführung werden im Gesetz die Integrierte Mehrjahresplanung sowie die politischen, strategischen und operativen Leistungsaufträge und die entsprechenden Controllingberichte festgehalten. Das erste Jahr der Integrierten Mehrjahresplanung ist deckungsgleich mit dem Voranschlag. Die politischen Leistungsaufträge werden zwischen dem Grossrat 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, während die operativen Leistungsaufträge eine Konkretisierung der strategischen und politischen Leistungsaufträge zwischen den Departementen und Dienststellen darstellen. Rechenschaft legt der Staatsrat dem Grossen Rat in Staatsrechnung und Geschäftsbericht ab.

Planungs- und Steuerungsbereiche: In der Integrierten Mehrjahresplanung sind den fünf Departementen plus Präsidium (z.B. Departement für Volkswirtschaft und Raumentwicklung) und der Staatskanzlei 13 Interventionsbereiche (z.B. Volkswirtschaft) zugeordnet. Die Konkretisierung im Voranschlag erfolgt über 41 Dienststellen, welche sich auf die sechs Departemente verteilen.

Steuerungsinformationen: In der Integrierten Mehrjahresplanung werden für die Planungs- und Steuerungsbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Legislaturprogramm, politische Ziele, prioritäre Massnahmen, Leistungsindikatoren, Laufende Rechnung, Investitionsrechnung, Finanzierungsdefizit/-überschuss. Im Voranschlag sind es folgende Informationen: Politische Ziele und Unterziele, prioritäre Massnahmen, Leistungsindikatoren, Subventionen, Laufende Rechnung, Investitionsrechnung, Aufwand/Ertrag nach Produktgruppen/Produkten, Personalbestand.

Globalbudgets: Der Kanton Wallis kennt kein Globalbudget. Den Dienststellen wird ein nach Rubriken gegliedertes Budget zugeteilt. Innerhalb dieses Budgets verfügt die Dienststelle über Flexibilität im Mitteleinsatz je Produktgruppe und Produkt.

Spezielles: Der Grosse Rat des Kantons Wallis hat so genannte thematische Kommissionen – z.B. für Bau und Verkehr – gebildet. Diese prüfen in erster Lesung die in ihren Tätigkeitsbereich fallenden Geschäfte, nehmen eine regelmässige Beurteilung ihres Tätigkeitsbereichs vor und arbeiten Empfehlungen zuhanden des Grossen Rats aus. Wenn im Rahmen der Budgetprüfung sowohl die thematische Kommission wie die Finanzkommission keine Bemerkungen vorzubringen haben und keine politische Gruppe einen Einwand erhebt, dann gibt es keine Diskussion und keine Abstimmung. Dem Budgetbereich wird dann stillschweigend zugestimmt.

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 Notwen-

³¹ 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, 27.

digkeit 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*³²: 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. Der Regierungsrat³³ 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. Zu neuen oder wesentlichen Veränderungen von kantonalen Aufgaben unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat Planungsberichte. Der Grosse Rat kann Änderungen an den Planungsberichten verlangen. Gemeinsam mit dem AFP unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat jährlich den Entwurf des Budgets zum Beschluss. 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 42 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 Auftrag³⁴ 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.

³² Vgl. Kanton Aargau, Gesetz vom 11. Januar 2005 über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), Art. 10, 11, 12, 13, 25.

³³ 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.

³⁴ 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.

Evaluation des Aargauer Modells 2009

Der Schlussbericht zur Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung des Kantons Aargau³⁵ kommt zum Schluss, dass

- die politische Steuerung mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung generell verbessert werden konnte, zentrales Element dazu ist die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung;*
- die weitere Überprüfung und Verbesserung des Steuerungssystems kontinuierlich vorgenommen werden muss (u.a. betreffend Aussagekraft der Indikatoren, Verknüpfung von Leistungen und Mitteln, Anpassung an unterschiedliche Aufgaben sowie Lesbarkeit und Umfang von Dokumenten);*
- der Nutzen der neuen Steuerungsinstrumente insbesondere auf der politischen Ebene noch nicht ausgeschöpft ist und der dazu notwendige Lernprozess weiter gehen muss.*

Fazit

Die Situation in den Schweizer Kantonen zeigt, dass sich die integrierte Steuerung von Leistungen und Finanzen als Alternative zur klassischen Steuerung etabliert hat. Bis auf einzelne Ausnahmen haben die grossen Kantone die neue Form der Steuerung eingeführt. Bei den kleineren Kantonen bleibt die Steuerung vorwiegend traditionell, allerdings teilweise ergänzt mit einzelnen neuen Elementen. Der parallele Betrieb von zwei Steuerungsmodellen ist praktisch nur in der Pilotphase anzutreffen. Danach sind Entscheide zugunsten der einen oder anderen Form zu beobachten. Trotz Unterschieden in den Details besteht in den Grundzügen der Steuerungsmodelle eine grosse Übereinstimmung:

- Die aufgabenorientierte Sichtweise hat gegenüber der traditionell eher institutionellen und kreditorientierten Betrachtung stark an Bedeutung gewonnen. Es besteht dabei die Tendenz, die Verwaltung so weit wie möglich nach funktionalen Kriterien (Aufgaben) zu gliedern. Die Zahl der Budgetpositionen (Programme, Leistungsgruppen, Produktgruppen etc.) liegt zwischen 40 und 110.
- Die mittelfristig angelegte, integrierte rollende Aufgaben- und Finanzplanung hat auf Kantonsstufe ein stärkeres Gewicht erhalten. Sie ist bezüglich des Ablaufs und des Inhalts besser mit dem Voranschlag verknüpft als bisher. Dieser bleibt aber überall das rechtlich verbindliche finanzielle Steuerungsinstrument.
- Die Mittelfristpläne und Berichte verfügen über aussagekräftigere Informationen zur Steuerung auf allen Stufen. Es ist namentlich eine stärkere Verknüpfung von Wirkungen und Leistungen einerseits und finanziellen Mitteln andererseits zu beobachten.

³⁵ Econcept / Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats, 2009, vgl. auch <http://www.ag.ch/politdossiers/de/pub/evaluationwov.php> (09.10.2009).

- Im Rahmen des Voranschlags werden vermehrt Globalbudgets zugeteilt, in den dargestellten Kantonen zumeist flächendeckend. Zusammen mit den möglichen Kreditübertragungen wird damit der betriebliche Handlungsspielraum für die Verwaltung erhöht. Gleichzeitig wird die Führung mittels des Abschlusses von Ziel-, Leistungs- und Ressourcenvereinbarungen, die auf die Mittelfristpläne abgestimmt sind, gestärkt.
- Über die Möglichkeiten der bisherigen Instrumente wie Motion oder Postulat hinaus haben verschiedene Kantone im Zusammenhang mit der Einführung der integrierten Steuerung von Leistungen und Finanzen besondere parlamentarische Interventionsinstrumente geschaffen (Beispiele: Planungserklärung im Kanton Bern, Leistungsmotion im Kanton Zürich). Die Parlamente können damit Einfluss auf den Inhalt aktueller und künftiger Planungen nehmen, ohne aber das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive zu gefährden. Die direkten parlamentarischen Interventionsmöglichkeiten auf der Finanz- sowie Leistungsseite sind in den Kantonen Aargau und Luzern am stärksten ausgeprägt.³⁶

Für das Ziehen einer vertieften Bilanz über die Ergebnisse dieser Reformen, die meist mit anderen institutionellen Veränderungen verbunden wurden und die in der Regel vom Beginn der Pilotphase bis zum flächendeckenden Abschluss rund zwei Legislaturperioden dauerten, ist es noch zu früh. Zwar scheint festzustehen, dass eine Verbesserung der Prozesse und der verfügbaren Informationen nach Einführung der integrierten Steuerung von Leistungen und Finanzen eingetreten ist. Hingegen kann der langfristig angestrebte positive Beitrag der neuen Steuerung auf die Qualität der Leistungserbringung und die Steigerung der Wirkung der Verwaltungsleistungen noch nicht nachgewiesen werden, weil empirisch abgesicherte Erkenntnisse aus Evaluationen bisher fehlen.

3.3 Gemeinden

Die nachfolgende Darstellung der Reformbestrebungen in den Schweizer Gemeinden stützt sich in erster Linie auf die Ergebnisse der Gemeindestudien 1994, 1998 und 2005³⁷ der Universitäten Zürich und Bern, die im Kontext des Schwerpunktprogramms «Zukunft Schweiz», eines Projekts des Schweizerischen Nationalfonds, erarbeitet wurden. Diese Erhebungsdaten wurden ergänzt durch Dokumentenanalysen und Expertengespräche.

In den Schweizer Gemeinden gab und gibt es zahlreiche Reformen zur Verbesserung von Leistungen und Wirkungen. Sie gehen meist über die Einführung von Leistungsaufträgen, Globalbudget, Produktdefinitionen und Controlling hinaus. Der Einsatz dieser typischen Instrumente der ergebnisorientierten Verwaltungsführung eignet sich nicht für alle Gemeinden gleich. Angewendet werden sie primär in grösseren Gemeinden und Städten der Deutschschweiz. 2005 setzten über 40 Prozent aller Städte mit mehr als 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern diese Instrumente ein. Weitere 7 Prozent befanden sich zu diesem Zeitpunkt in einer

³⁶ Econcept / Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats, 2009, S. 54.

³⁷ Ladner/Steiner, 2006, S. 12–14.

Pilotphase. In den übrigen Gemeinden dieser Grössenordnung wird NPM selektiv angewandt.³⁸

«Viele Schweizer Gemeinden sind für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu klein, finden immer schwieriger genügend qualifizierte Amtsträger und haben zu hohe Steuern.»³⁹ Diese Probleme lassen sich mit dem NPM-Instrumentarium nicht gezielt genug angehen. Um den Herausforderungen aus zunehmenden Aufgaben, steigenden Ansprüchen und knappen Mitteln zu begegnen, stehen deshalb oft andere Aktivitäten und Massnahmen im Zentrum. Teilweise in Zusammenarbeit mit den Kantonen sind namentlich folgende Entwicklungen zu beobachten:

- gemeindeinterne Reformen: Reorganisationen, Einbezug Dritter bei der Aufgabenerfüllung,
- gemeindeübergreifende Reformen: Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (interkommunale Zusammenarbeit IKZ), Fusionen,
- Reformen zwischen den Staatsebenen: Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden, innerkantonale Finanzausgleiche.

Die intensive Diskussion der Effizienz und Wirksamkeit staatlichen Handelns ist somit auch an den kleineren Schweizer Gemeinden nicht spurlos vorüber gegangen. Sie führte aber nur teilweise dazu, dass die typischen Instrumente der ergebnisorientierten Verwaltungsführung (Leistungsauftrag, Globalbudget etc.) eingeführt wurden. Im Vordergrund standen vielmehr andere Reformen, mit denen adäquate Antworten auf die spezifischen Probleme dieser Gemeinden gefunden werden konnten. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass dieser Reformprozess weitergeht und weitere Schritte in Richtung ergebnisorientierter Verwaltungsführung folgen werden. Nicht wenige Kantone unterstützen dabei ihre Gemeinden mit spezifischer Beratung sowie elektronisch verfügbaren Lehrgängen, Anwendungsbeispielen und Vorlagen.

3.4 Ausland

Vorab kann festgestellt werden, dass die integrierte Steuerung von Wirkungen, Leistungen und Ressourcen ein genereller Trend ist. Alle betrachteten Länder haben neue Steuerungsmodelle im Einsatz oder geplant. Die Datenbank der OECD zu Budgetpraktiken und -prozessen in 38 Ländern⁴⁰ bestätigt dieses Bild: 63 Prozent der befragten Länder verfügen über Wirkungs- und Leistungsziele, ein Drittel davon verbindet diese mit dem Grossteil ihrer Ausgaben.

Im Kern beinhalten die Reformen die Absicht, sowohl die politisch-strategische Zielverfolgung als auch die betriebliche Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu stärken. Man versucht, den wachsenden Anforderungen und Bedürfnissen zu begegnen, die sich im globalen Umfeld jedem Staatshaushalt stellen. Die knappen Mittel sollen so eingesetzt werden, dass sie den optimalen Nutzen erzielen. Beeinflusst werden die Reformen von länderspezifischen und staatspolitischen Gegebenheiten sowie unterschiedlichen (Verwaltungs-)Kulturen.

³⁸ Flächendeckend wird die wirkungsorientierte Verwaltungsführung z.B. in den Städten Bern, Winterthur und Riehen angewandt, aufgabenspezifisch z.B. für 19 der 60 Dienstabteilungen in der Stadt Zürich, darunter das Sportamt und die Liegenschaftsverwaltung.

³⁹ Eichenberger, 2006.

⁴⁰ OECD, 2008.

Nachfolgend werden die Grundzüge der laufenden Reformprozesse im Bereich der erfolgsorientierten Verwaltungssteuerung von acht Ländern kurz vorgestellt:

Frankreich

Mit der Verabschiedung des *Loi organique relative aux lois des finances (LOLF)*⁴¹ schuf Frankreich die Basis für eine neue strategische Steuerung, welche einerseits die Leistungsseite stärker gewichtet, andererseits aber auch die Budgetkontrolle des Parlaments erhöht. Mit LOLF folgt das Budget seit 2006 einer Aufgabengliederung mit rund 30 Missionen, 130 Programmen und 600 Massnahmen. Die von der Regierung festgelegten Missionen können sich auf eines oder mehrere Ministerien beziehen. Jede Mission enthält Programme, welche die Entscheidungsebene des Parlaments darstellen. Für jedes Programm muss jährlich ein Leistungsplan (*projet annuel de performances – PAP*) erstellt werden. Darin stellt der Programmverantwortliche die Strategie und die operationellen Budgets (*budgets opérationnels de programme – BOP*) der Massnahmen dar. Der Leistungsplan enthält auch klar festgelegte Leistungs- und Entwicklungsziele. In jährlichen Leistungsberichten (*rapports annuels de performance – RAP*) wird über die finanzielle und leistungsbezogene Zielerreichung berichtet.

Deutschland

Deutschland hat mit dem Reformpaket «Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation» mehrere Projekte zum Handlungsfeld «Steuerung» gestartet⁴². Darunter fallen die Optimierung der strategisch-politischen Steuerung sowie die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens. Die *Kosten- und Leistungsrechnung* wurde von einer grossen Anzahl Verwaltungseinheiten freiwillig eingeführt. Seit 2004 besteht ein *Benchmarking-Ring* mit dem Ziel, Best-Practice-Beispiele zu vermitteln und Vergleichsprozesse anzuregen. *Zielvereinbarungen* können auf allen Ebenen abgeschlossen werden. Es gibt sie zwischen Ministerien und Behörden, aber auch zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden. Auf Anregung des Bundestages startete man 2000 einen Testlauf, um die Aussagekraft und den Nutzen von *Produkt Haushalten* zu testen. Die Erkenntnis daraus fliesst ein in das aktuelle Projekt zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR)⁴³. Im Grobkonzept zur MHR ist eine erweiterte Kameralistik mit einem ergänzenden leistungs- bzw. produktorientierten Teil vorgesehen. Das Detailkonzept ist bis Mitte 2009 zu erwarten, die Umsetzung bis 2015.

Österreich

Für die Zusammenführung von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung gibt es in Österreich die Projekte Haushaltsrechtsreform, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Flexi-Klausel. Letzteres ist ein Pilotbetrieb mit rund 20 Verwaltungseinheiten, welche seit 1999 mit Leistungszielen und Saldosteuerung geführt werden. Die wesentlichen Elemente der Flexi-Klausel fliessen in die aktuell laufende Haushaltsrechtsreform ein. In deren ersten Phase wird ab 2009 ein vierjähriger, rollender

⁴¹ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 2008, vgl. auch: <http://www.performance-publique.gouv.fr/> (09.10.2009).

⁴² Bundesministerium des Innern, 2009, vgl. <http://www.staat-modern.de/> (09.10.2009).

⁴³ Bundesministerium der Finanzen, 2008, vgl. auch: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4318/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Neue_Steuerungsinstrumente/node.html?__nnn=true (09.10.2009).

Finanzrahmen eingeführt. Der Finanzrahmen soll Budgetdisziplin, Planbarkeit und Flexibilität erhöhen; er gilt auf der Ebene von fünf hoch aggregierten Aufgabenfeldern verbindlich und für ressortspezifische Untergliederungen als Planwert. Zur Eindämmung des «Dezemberfiebers» werden Übertragungsmöglichkeiten geschaffen. Weiter sollen nicht ausgenützte Mittel flexibel für andere Zwecke verwendet werden können. Erste Ansätze zu einer flächendeckenden Verbindung zwischen Leistungen und Ressourcen finden sich bereits im Budget 2008. In der zweiten Phase der Haushaltsrechtsreform soll ab 2013 ein gänzlich neues System umgesetzt werden, welches die Wirkungen und Leistungen vollständig in das Budget integriert⁴⁴.

Niederlande

Auf Initiative des Parlaments starteten die Niederlande 1999 das Programm *From Policy Budgets to Policy Accountability (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording – VBTB)*⁴⁵. Mit VBTB sind die Ministerien verantwortlich für die transparente Zielsetzung und für den Nachweis des effizienten und effektiven Mitteleinsatzes. Für VBTB sind Struktur, Inhalt und Prozesse der Budgets vollständig überarbeitet worden. Für den vierjährigen Finanzplan erstellen seit 2002 alle Departemente ihre Budgets und Rechnungen nach politischen Stossrichtungen (policy agendas) und Massnahmen zur Realisierung (policy articles). Sie formulieren dazu Wirkungs- und Leistungsziele. Mit der Zuordnung der Kredite zu Massnahmen reduzierte sich die Zahl der Budgetpositionen von 800 auf rund 150. Im Jahresreporting wird über die Erreichung der im Budget genannten Ziele Bericht erstattet. Weiter besteht die Verpflichtung, die Aufgabenbereiche alle fünf Jahre zu evaluieren. Seit 2006 gibt es eine «comply or explain»-Klausel, die es ermöglicht, in begründeten Ausnahmen auf Indikatoren zu verzichten.

Schweden

In Schweden verteilen sich die Aktivitäten der öffentlichen Hand traditionsgemäss auf kleine zentrale Ministerien und eine sehr grosse Anzahl von *Agenturen* (agencies). Zur Förderung der ergebnisorientierten Führung wird das Budget seit 2001 hierarchisch in rund 25 Aufgabengebiete, 50 Politikfelder, 150 Aktivitätenfelder und 500 einzelne Massnahmen gliedert. Das Parlament beschliesst fixe Kostendächer für die Aufgabengebiete sowie die Budgets der Politikfelder inklusive Wirkungsziele. Die Agenturen erhalten jährlich Globalkredite je Massnahme, für die sie verantwortlich sind. Die Kredite sind eingebunden in schriftliche Aufträge (*Regleringsbrev*). Darin legt die Regierung auch die Leistungsziele zu den Massnahmen fest. Über die Umsetzung findet nachfolgend ein intensiver Dialog statt. Die Agenturen sind frei, eigene Finanzmanagementsysteme einzuführen, solange sie die Konsolidierungs- und Reportingvorgaben erfüllen⁴⁶.

⁴⁴ vgl. http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/_start.htm (09.10.2009).

⁴⁵ van Nispen/Posseth, 2006, vgl. auch: Ministry of Finance: <http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/VBTB> (niederländisch) (09.10.2009)

⁴⁶ Swedish National Financial Management Authority, 2003, vgl. auch: <http://www.esv.se/> bzw. zum Budgetprozess: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2855> (09.10.2009).

Grossbritannien

Grossbritannien gilt wie Neuseeland als Vorreiter der NPM-Umsetzung. In den vergangenen Jahrzehnten wurden verschiedene Initiativen (*The Next Steps, Modernising Government*) gestartet, die insbesondere zu einer starken Ausdehnung des Agentur-Modells führten. Zur strategischen Steuerung besteht seit 1998 das Instrument der *Public Service Agreements (PSA)*. Das federführende Departement und das Finanzministerium vereinbaren darin die geplante Leistung und die finanzielle Ausstattung für drei Jahre. Basis dazu sind die vor jedem Budgetprozess durchgeführten Ausgabenanalysen (*Spending Reviews*)⁴⁷. Als eigentlicher Auftrag umfasst das PSA ein *Service Delivery Agreement* für eines der insgesamt rund 30 Politikfelder. Die PSA 2008–2011 enthalten neu eine Anzahl nationaler, wirkungsorientierter Indikatoren sowie die strategischen Ziele der Departemente. Die Budgetunterlagen enthalten einen Bericht, der die Mittel mit den Zielen aus den PSA verbindet. Den Anträgen für zusätzliche Mittel sind Informationen über die damit angestrebten Leistungs- und Wirkungsverbesserungen mitzugeben. Die Departemente berichten der Regierung und dem Parlament öffentlich über die Zielerreichung.

Neuseeland

In Neuseeland wurde 2002 mit der Initiative *Managing for Outcomes (MfO)* eine neue Basis gelegt für die optimierte Ergebnis- und Wirkungsteuerung. Das zentrale strategische Steuerungsinstrument ist die mittelfristige Absichtserklärung (*Statement of Intent – SOI*)⁴⁸. Das SOI wird von den Departementen für ein bis drei Jahre rollend erstellt und mit dem Jahresbudget im Parlament präsentiert. Die Aufgaben gliedern sich für jedes der 54 Politikfelder (Votes) in mehrere Leistungsklassen (Output Classes). Der Budgetbeschluss erfolgt auf Stufe der Politikfelder. Zum SOI gehört ein jährlicher Umsetzungsplan (*Output Plan*). Darin werden konkrete Ziele mit Mengen, Qualitätsstandards und Terminen gesetzt. Die Pläne stellen einen Kontrakt zwischen den Leitungspersonen der Departemente und den politischen Vorgesetzten dar. Sie werden mit dem Voranschlag erarbeitet, aber nicht mit beschlossen. Ab 2002 gibt es jährlich für drei Jahre rollend geplante fixe Ausgabenlimiten. Deren Festsetzung erfolgt in Abstimmung mit der inhaltlich vereinbarten Zielsetzung. Die Einheiten berichten im Rahmen ihres mittelfristigen SOI und insbesondere in ihrem jährlichen Report (*Annual Report*) über die Zielerreichung zuhänden des Parlamentes und der Öffentlichkeit.

USA

Der *Government Performance and Results Act (GPRA)* bildet seit 1993 die Grundlage für eine ergebnisorientierte Budgetierung⁴⁹. Die Verwaltungseinheiten müssen alle drei Jahre eine erneuerte strategische Planung vorlegen, welcher ihre Mission und ihre strategischen Ziele zeigt (*strategic plan*). Darauf abgestützt ist jährlich ein Umsetzungsplan (*annual performance plan*) zu erstellen, welcher wiederum die Basis ist für die Erstellung des Budgets. Das Budget verbindet Ziele von der Strategie bis zur Umsetzung mit dem Ausweis der vollen Kosten pro Programm und Aktivität (*performance budget*). Nach Abschluss des Rechnungsjahres ist über die

⁴⁷ Vgl. zu den PSA: http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm (09.10.2009) und zur Berichterstattung: http://www.hm-treasury.gov.uk/psp_index.htm (09.10.2009).

⁴⁸ Vgl. auch: *Managing for Outcomes / Results – including performance measurement*: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=208> (09.10.2009).

⁴⁹ Office of Management and Budget, 2009.

Zielerreichung zu berichten (*performance and accountability report – PAR*). Seit 2002 steht für die Beurteilung der Programme ein systematisches Werkzeug zur Verfügung (*Program Assessment Rating Tool – PART*⁵⁰). Ein weiteres Instrument ist die *President's Management Agenda – PMA*. Die Agenda umfasst fünf Initiativen zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Verwaltung. Über deren Zielerreichung wird laufend öffentlich mit einem einfachen Datenblatt berichtet (*PMA Scorecard*).

Fazit

Auch im internationalen Umfeld zeigt sich eine deutliche Tendenz, vermehrt ergebnisorientiert zu steuern. Die Grundidee einer Steuerung, bei der die Politik die Ziele setzt und die Verwaltung den Weg dazu freier gestalten kann, setzt sich weiter durch. Leistungs- und wirkungsbezogene Kennzahlen werden zu internationalen Vergleichsgrössen, insbesondere gefördert durch die OECD. Auch der International Monetary Fund (IMF) prüft in seinen Audits zur Fiskaltransparenz bereits den Grad der leistungsbezogenen Mittelzuteilung⁵¹. Die Leistungs- und Wirkungsorientierung ergänzt die Wirtschaftlichkeit als weiteres Kriterium der Beurteilung staatlicher Leistungsfähigkeit und wird zunehmend zur Norm.

Die neuen Steuerungsmodelle werden jeweils flächendeckend eingeführt, duale Systeme finden sich nur in Pilotphasen. Der Kulturwandel dauert in jedem Fall mehrere Jahre.

Die neuen Steuerungsmodelle zeichnen sich ebenso wie bei den Kantonen aus durch eine verstärkte verbindliche Leistungsplanung mit kontraktähnlichen Aufträgen und Plandokumenten. Dazu kommt der Ausbau der Erfolgsmessung, beispielsweise mittels Kosten- und Leistungsrechnung und der vermehrten Durchführung von Evaluationen. Die neuen Budgetstrukturen umfassen in der Regel «Globalbudgets» für rund 50 bis 150 (Teil-)Aufgaben. Diese werden mit Wirkungszielen versehen und bilden im Sinne politischer Aufträge die Grundlage für die Leistungsplanung.

Der mit standardisierten Instrumenten verstärkte Dialog zwischen Parlament und Verwaltung erleichtert die Verbindung politischer und betrieblicher Steuerungsbedürfnisse. Bei den Planungs- und Berichtsinstrumenten wird auf stufengerechte Information geachtet. Dazu werden die Modelle weiter vereinfacht (u.a. Reduktion der Zielmenge, Aufhebung paralleler Zielsysteme, Konzentration auf aussagekräftige Indikatoren). Der möglichen Gefahr einer Fragmentierung der Verwaltung, verbunden u.a. mit Synergie- und Kohärenzverlusten, versucht man mit dem Setzen von übergeordneten Querschnittszielen entgegenzuwirken. Weiter wird angestrebt, die Politik- und Programmevaluationen noch stärker mit den politischen Entscheidungsprozessen zu verknüpfen.

Auch zu den ausländischen Reformergebnissen bestehen erst wenige wissenschaftliche Auswertungen. In einem Zwischenbericht der OECD⁵² zum Stand der Verwaltungsreformen ihrer Mitgliedländer wurden 2005 Verbesserungen bestätigt

⁵⁰ vgl. <http://www.whitehouse.gov/omb/performance/> (09.10.2009).

⁵¹ Entsprechend wurde die beim Bund im Nicht-FLAG-Bereich angewandte Input-Steuerung auf der Basis einer grossen Anzahl Kredite kritisch gewürdigt (vgl. IMF, 2009).

⁵² OECD, 2005, vgl. auch: Public Governance and Management: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html (09.10.2009).

bezüglich: Transparenz, Leistungsorientierung, Verantwortungsbewusstsein, Aufgabenüberprüfung, Einsatz von Marktmechanismen und Personalmanagement. Allerdings wird auch festgestellt, dass die Reformen noch nicht immer nachhaltig in Verhalten und Kultur verankert sind.

4 Schlussfolgerungen

4.1 Fazit aus Sicht der Betroffenen

Die Evaluation von FLAG zeigt ein mehrheitlich positives Bild. Aus Sicht der drei *Ebenen Verwaltungseinheit, Departement und Parlament* ergeben sich zusammenfassend folgende Ergebnisse:

- Der grösste Erfolg von FLAG zeigt sich in der *betrieblichen Führung der Verwaltungseinheiten*. Die FLAG-Verwaltungseinheiten verfügen über eine integrierte Ressourcen- und Aufgabenplanung und eine gute Basis für ein funktionierendes Controlling. Der Dialog mit den vorgesetzten Stellen über Leistungen und Wirkungen wird dadurch gefördert. Die FLAG-Einheiten bestätigen sodann den Nutzen der erweiterten Handlungsspielräume. Die grössere Transparenz ermöglicht ihnen, bessere Führungsentscheide zu treffen und schneller auf veränderte Rahmenbedingungen (politische Entscheide, Veränderungen in der Kundennachfrage) zu reagieren. Übergeordnete, inputsteuernde Eingriffe werden daher von den FLAG-Einheiten kritisch betrachtet, sind aber aus übergeordneter Sicht nicht immer zu vermeiden. Die gewährten Freiräume führten nicht zu negativen Entwicklungen hinsichtlich Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Personalbefragungen 2007 und 2009 zeigten vielmehr, dass die individuelle und kollektive Ziel- und Leistungsorientierung sowie die Kostenorientierung stärker entwickelt sind als in Nicht-FLAG-Einheiten. Die Motivation und die Bindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an ihren Arbeitgeber sind höher. Allein schon die Aufgabe, die eigenen Tätigkeiten aus dem Blickwinkel der Leistungsempfängenden kritisch zu hinterfragen und Ziele zu formulieren, kann zu grundlegenden Veränderungen in der Verwaltungskultur führen. Die Beteiligten sind zufrieden und möchten nicht mehr zurück zum herkömmlichen Steuerungssystem.
- Die *Departemente* bestätigen den Mehrwert der überarbeiteten und gestrafften FLAG-Instrumente für die politische Führung der Verwaltungseinheiten. Die zusätzlichen Informationen erhöhen die zur Führung notwendigen Fachkenntnisse der Departemente. Der Ressourceneinsatz wird bis auf wenige Ausnahmen in Bezug zu den Leistungen und Wirkungen diskutiert. Die Befragten stellen fest, dass die Anforderungen an die Gesprächspartner gestiegen sind. Der Aufwand wird jedoch als lohnenswert erachtet. Richtig angewendet, gilt die Steuerung mit FLAG als effizient; so konzentriert sich beispielsweise das stufengerecht aufgebaute Berichtswesen auf problematische Punkte, die für die nächst höhere Führungsstufe entscheidend relevant sind. Allerdings bestehen zum Teil unterschiedliche Auffassungen zur Führungs- und Steuerungsintensität. Das Controlling der Departemente befindet sich nach der Einführung von NRM noch in der Entwicklung. Aus übergeordneter Sicht besteht hier noch beträchtliches Verbesserungspotenzial. Die Befragten betrachten eine integrierte, an das Steuerungsmodell FLAG ange-

lehnte Aufgaben- und Ressourcensteuerung für alle Verwaltungseinheiten als eine ernsthaft in Betracht zu ziehende Option.

- Die *parlamentarische Steuerung und Aufsicht* funktioniert gut. Die befragten Parlamentsmitglieder stellen keinen Steuerungsverlust fest und stehen FLAG grundsätzlich positiv gegenüber. FLAG wird insgesamt als Gewinn wahrgenommen. Die Standardisierung der Instrumente erhöhte die Miliztauglichkeit. Verschiedene Steuerungsmöglichkeiten, wie die Festlegung von Planungsgrößen für die Kosten und Erlöse einzelner Produktgruppen, mussten bis heute nie angewandt werden. Dank den klaren Vorgaben besteht nach Einschätzung der Befragten wenig Bedarf, die FLAG-Verwaltungseinheiten dauernd genau «unter die Lupe nehmen».

4.2 Fazit aus konzeptionell-instrumenteller Sicht

Aus *konzeptionell-instrumenteller Sicht* sind aufgrund der Evaluation fünf Punkte besonders hervorzuheben:

- *Instrumente und Prozesse*: Die Standardisierung hat sich nach Einschätzung der Befragten gelohnt. Der Mehraufwand für FLAG hält sich in Grenzen und steht einem klaren Mehrwert gegenüber. Die Instrumente und Prozesse bewähren sich in der täglichen Arbeit und sind gut eingespielt. Allerdings sind weitere Vereinfachungen im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses möglich und nötig. Leistungsaufträge und Berichtswesen können weiter gestrafft werden, für die vorgesetzten Instanzen sind aussagekräftige Zusammenfassungen (Management Summaries) unerlässlich, auf einen allzu technischen Fachjargon sollte wo immer möglich verzichtet werden.
- *Ergebnis- und Zielorientierung*: Die Befragten bestätigen, dass die Ergebnisorientierung gestiegen ist. Das Leistungsbewusstsein hat nachweislich zugenommen. Die vor der Zielfestlegung für jede Produktgruppe zu erstellenden Wirkungsmodelle sind dabei hilfreich. Sie machen die Zusammenhänge zwischen Leistungen und Wirkungen für alle Beteiligten sichtbar. Für die Mitarbeitenden hat dies motivierende Effekte, da so der eigene Beitrag an die Leistung des Amtes besser erkennbar wird. FLAG erleichtert damit auch die Personalführung, insbesondere die jährliche Vereinbarung von Zielen sowie die daran anknüpfende Leistungsbeurteilung. Die Weiterentwicklung der Ergebnis- und Zielorientierung ist daher – nicht nur im FLAG-Modell – eine Daueraufgabe der Verwaltungsführung.
- *Wirtschaftlichkeit*: Bezüglich Entwicklung der Wirtschaftlichkeit in den FLAG-Einheiten sind klare Aussagen schwierig. Zwar schätzen die Mitarbeitenden der FLAG-Einheiten ihr Kostenbewusstsein höher ein als diejenigen des Nicht-FLAG-Bereichs. Die Mittelverschiebungen innerhalb der Globalbudgets sind sodann ein Indiz dafür, dass die FLAG-Einheiten versuchen, sich möglichst wirtschaftlich zu verhalten. Beispielsweise wird anstelle von oft teureren Drittaufträgen eigenes Personal angestellt. Bei Betrachtung der Ressourcenentwicklung (siehe Ziff. 2.4.3) ergeben sich zwischen den FLAG- und den Nicht-FLAG-Einheiten allerdings einige signifikanten Unterschiede. Der Festlegung und Umsetzung konkreter Kenngrös-

sen zur Wirtschaftlichkeit muss daher, wie dies auch die EFK fordert, noch vermehrte Beachtung geschenkt werden.

- *Globalbudget*: Der Handlungsspielraum in der betrieblichen Führung der Verwaltungseinheiten ist einer der grossen Vorteile von FLAG. Er wird von den Befragten aller Ebenen sehr hoch eingeschätzt. Der wichtigste Freiraum ergibt sich aus dem Globalbudget. Es setzt wichtige Anreize zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Seine volle Wirkung entfaltet es allerdings erst in Kombination mit messbaren Kenngrössen. Es entlastet die politische Diskussion der Mittelzuteilung, indem es die detaillierten Kredite der traditionellen Steuerung zusammenfasst ohne die Steuerungsmöglichkeiten des Parlaments einzuschränken. Das Globalbudget kann als Schlüsselement der ergebnisorientierten Verwaltungsführung betrachtet werden. Bei jeder Variante der Weiterentwicklung von FLAG bleibt es ein unverzichtbarer Bestandteil des Steuerungsinstrumentariums.
- *Controlling*: Das Controlling der FLAG-Einheiten funktioniert nach Einschätzung der Befragten gut. Der Diskurs an der Schnittstelle der politischen und betrieblichen Führung erfolgt strukturierter und für beide Seiten zufrieden stellend. Vorteile bestehen vor allem in der verbesserten Transparenz über Tätigkeiten, Leistungen und Ressourcenverwendung. Das erleichtert den inhaltlichen Dialog und führt auch zu einer erhöhten Rationalität von Aufgabenverzichts- und Mitteldiskussionen. Wie bereits weiter oben dargelegt, werden diese Vorteile in den departementalen Steuerungsprozessen noch zu wenig genutzt. Kritisch beurteilt wird von einzelnen Departementen und auch von der EFK die Dualität FLAG/Nicht-FLAG. Das Nebeneinander von zwei Steuerungsmodellen mache die Verwaltungsführung insgesamt aufwändiger, vermindere die Übersichtlichkeit und schaffe teilweise auch Unsicherheit über die richtige Form übergeordneter Steuerungseingriffe. Andere Departemente machen demgegenüber geltend, dass das duale System keine grossen Probleme bereite, da sie aufgrund der Steuerung ausgelagerter Einheiten den Umgang mit unterschiedlichen Führungssystemen gewohnt seien.

4.3 **Fazit aus Sicht des kantonalen und internationalen Umfeldes**

Der Blick auf die schweizerischen *Kantone* sowie verschiedene *Staaten des OECD-Raumes* zeigt eine deutliche Tendenz zu einer verstärkten ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung der Verwaltung. Die neuen Steuerungsmodelle weisen in den Hauptstossrichtungen – trotz Unterschieden in der Detailgestaltung – eine hohe Übereinstimmung aus. Gemeinsam sind ihnen namentlich fünf Elemente:

- Konsequente Aufgabenorientierung (Produktgliederung, inhaltliche Zielsetzungen),
- Integrierte mittelfristige Planung (Abstimmung von Aufgaben- und Finanzplänen),
- Verdichtete Ressourcenallokation (Globalbudgets statt einzelne Kredite),
- Verbindliche Leistungsplanung (Leistungsaufträge in der Verwaltung),

- Systematische Erfolgsmessung (Kosten- und Leistungsrechnung, Evaluationen).

Die neuen Steuerungsformen sind heute so weit konsolidiert, dass ein Zurück zur traditionellen Verwaltungssteuerung kaum mehr zu erwarten ist. Aufgrund der rapide ansteigenden Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist vielmehr davon auszugehen, dass Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Verwaltung an Bedeutung gewinnen werden. Die durch die neuen Steuerungsmodelle geschaffene höhere Transparenz wird daher u.a. dazu dienen müssen, im Rahmen von Programmen und Massnahmen der Haushaltskonsolidierung möglichst sachgerechte Entscheidungen treffen zu können.

Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung des Bundes soll abschliessend auf vier wesentliche Erkenntnisse, die aus den kantonalen und ausländischen Reformbeispielen gewonnen werden können, hingewiesen werden:

- *Die Steuerung knapper Ressourcen wird durch leistungs- und wirkungsbezogene Ziele erleichtert.* Der Erfolg der Verwaltungstätigkeit misst sich an der Erfüllung des politischen Auftrags. Bürgerinnen und Bürger fordern mehr Transparenz und eine gute Qualität der Leistungen. Für die erfolgreiche integrierte Aufgaben- und Ressourcensteuerung müssen die hauptsächlichlichen Wirkungszusammenhänge bekannt sein.
- *Die Steuerungsinstrumente müssen zweckmässig sein.* In den meisten Kantonen und Ländern sind kontraktähnliche Leistungspläne und ein darauf abgestimmtes Berichtswesen im Einsatz. Wie die Erfahrung zeigt, können Ziel- und Messsysteme zu ungewollten Effekten führen (Indikatorenflut, Checklisten-Mentalität, Flexibilitätsverlust etc.). Sie müssen deshalb möglichst einfach und auf Entscheidungssituationen ausgerichtet sein.
- *Ergebnisorientierte Steuerungsmodelle benötigen ein neues Rollenverständnis.* Die strategische Vorgabe politischer Ziele gewinnt an Bedeutung. Im Einklang dazu steigt die betriebliche Verantwortung und Kompetenz. Für diese Entwicklung braucht es ein kontinuierliches Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung. Der Dialog wird unterstützt mit klaren Planungs- und Berichtsprozessen und abgestimmten Interventionsinstrumenten.
- *Neue Steuerungsformen müssen nachhaltig durchgesetzt werden.* Der Erfolg hängt von der Aufnahme und Akzeptanz der Veränderungen bei den Betroffenen ab. Die wichtigsten Elemente für den Kulturwandel sind: klare Projektziele, politischer Wille, Einbezug der Parlamente, Engagement der der Verwaltungsspitze sowie Fachkompetenz in der Umsetzung.

5 Weiterentwicklung der Verwaltungsführung

5.1 Handlungsoptionen

Bereits mit der Evaluation 2001 betrachtete der Bundesrat die Pilotphase von FLAG als abgeschlossen und das Modell als reif genug für die definitive Einführung und eine substantielle Erhöhung der Zahl der nach FLAG geführten Verwaltungseinheiten. Aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Selbstevaluation sowie der neuesten Entwicklungen in den schweizerischen Kantonen sowie einer Vielzahl ausländischer

Staaten steht eine integrale Rückkehr zu einer traditionellen Verwaltungssteuerung ausser Diskussion. Vielmehr stellt sich die Frage, wie die insgesamt positiven Erfahrungen mit FLAG für weitere Bereiche der Verwaltung nutzbar gemacht werden könnten. Dabei stehen grundsätzlich zwei Stossrichtungen offen: entweder die Fortführung des *dualen Ansatzes* oder aber die Entwicklung eines *ergebnisorientierten Steuerungsmodells für die gesamte Bundesverwaltung* (in der Folge «Konvergenzmodell» genannt). Bei der Beibehaltung der Dualität sind sowohl die *Konsolidierung* wie der *Ausbau von FLAG* möglich.

Ein definitiver Modellentscheid kann allerdings nicht allein gestützt auf den vorliegenden Bericht getroffen werden; dies war auch nie der Sinn dieser neuerlichen Evaluation von FLAG. Der Bundesrat hat das Finanzdepartement daher beauftragt, die drei genannten Optionen bezüglich Nutzen und Kosten in Zusammenarbeit mit den Departementen vertieft zu analysieren und ihm die Ergebnisse binnen Jahresfrist zu unterbreiten. Ein künftiges Führungsmodell soll dabei namentlich die folgenden drei Kriterien erfüllen:

- sichere Steuerung des Finanzhaushalts mit möglichst hoher Transparenz bezüglich Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung,
- Mehrwert für die politische und betriebliche Steuerung der Verwaltung mit positiven Effekten auch für die Arbeit des Parlaments,
- Abbau der administrativen Aufwände, d.h. weitere Verwesentlichung und Vereinfachung der Planungs- und Berichtsprozesse.

Dieses Vorgehen hat zusätzlich den Vorteil, dass der Bundesrat seine Haltung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung in Kenntnis der parlamentarischen Beratungen dieses Berichts festlegen kann. Um dem Parlament eine möglichst substanzvolle Rückmeldung zu ermöglichen, werden die drei Optionen nachfolgend kurz skizziert. Dabei soll auch auf mögliche Chancen und Gefahren hingewiesen werden, wobei eine abschliessende Würdigung selbstverständlich ebenso wenig möglich ist wie ein detaillierter Beschrieb des Konvergenzmodells.

5.2 **Konsolidierung von FLAG**

Bei dieser Handlungsoption wird FLAG nicht mehr weiter ausgebaut. Die bestehenden FLAG-Verwaltungseinheiten behalten ihren besonderen Status. Sie können die Handlungsspielräume unverändert nutzen. Die Instrumente und Prozesse von FLAG werden aufgrund der Ergebnisse der Selbstevaluation graduell verbessert. Neue FLAG-Einheiten werden nur noch im Ausnahmefall geschaffen; es bleibt beim Ansatz der Freiwilligkeit. Nicht ausgeschlossen ist, dass die Steuerungsprinzipien von FLAG – wie schon heute – sinngemäss in weiteren Bereichen der Verwaltung angewandt werden.

Der Vorteil einer blossen Konsolidierung von FLAG besteht verglichen mit den beiden anderen Optionen darin, dass kein Projektaufwand anfällt; die notwendigen Verbesserungen können schrittweise und mit den heutigen Ressourcen umgesetzt werden. Unübersehbar sind aber die Nachteile dieser Option: Der Bestand der FLAG-Einheiten bleibt unvollständig, weil nicht alle Einheiten, welche die bestehenden Kriterien erfüllen, umgestellt werden. Insgesamt kann weiterhin nur eine beschränkte Zahl von Verwaltungseinheiten einen erweiterten betrieblichen Handlungsspielraum nutzen. Die Heterogenität der Verwaltungsführung nimmt zu, wenn

als Ausweg innerhalb der Verwaltung andere neue Steuerungsmodelle entstehen, die über keine durchgängige Anbindung an die politische Ebene verfügen. Die inkohärenten Führungsprozesse werden aufwändig und sind wenig effektiv. Zu erwähnen ist auch, dass bereits die beschränkte Anzahl von 23 FLAG-Leistungsaufträgen eine grosse Belastung für den Bundesrat und die zu konsultierenden parlamentarischen Kommissionen darstellt, insbesondere wenn ab 2011 aufgrund des Angleichs an die Legislaturperiode die Erneuerung zeitgleich erfolgen wird.

Nicht zuletzt können mit der Konsolidierung auch die Impulse aus dem nationalen und internationalen Umfeld nur beschränkt aufgegriffen werden. Die Erkenntnisse und Erfahrungen zur Stärkung der Ergebnisorientierung in der Verwaltung werden nicht breiter genutzt.

5.3 Gezielter Ausbau von FLAG

Mit der Option «Ausbau» wird die Strategie zur Ausweitung des FLAG-Bereichs bestätigt. Der Ausbau soll gezielt verstärkt werden und nicht mehr in einzelnen Schritten erfolgen, dazu wird das Freiwilligkeitsprinzip aufgehoben. Es wird für sämtliche Verwaltungseinheiten geprüft, ob sie sich für FLAG eignen. Der Bundesrat legt in einer Gesamtbetrachtung für jede Verwaltungseinheit fest, nach welchem Modell sie geführt werden soll. Der Umstellungsentscheid basiert auf einem kriteriengestützten Verfahren. Dazu müssen vorgängig die heute in Artikel 9 RVOV festgelegten Eignungskriterien⁵³ überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. Mit dem Ziel, die breitere Anwendbarkeit zu ermöglichen, wird vor der Umstellung weiterer Einheiten auch nach Möglichkeiten gesucht, FLAG anzupassen bzw. zu vereinfachen. Das schliesst u.a. ein, dass die Konsultation der Legislativ- und Aufsichtskommissionen zu den Leistungsaufträgen hinterfragt werden muss. Die Grundkonzeption von FLAG bleibt aber erhalten. Es ist davon auszugehen, dass nach dieser umfassenden, zeitlich zu harmonisierenden Umstellungsrunde rund die Hälfte der Bundesverwaltung nach FLAG geführt würde.

Mit der Option «Ausbau» kann gegenüber heute ein wesentlich grösserer Teil des Haushalts ergebnisorientiert gesteuert werden. Verglichen mit dem Konvergenzmodell fällt es grundsätzlich leichter, der differenzierten Aufgabenstellung der einzelnen Verwaltungseinheiten Rechnung zu tragen, insbesondere den eingeschränkten Möglichkeiten der ergebnisorientierten Steuerung von Querschnittsaufgaben sowie von Führungs- und Stabsfunktionen. Allerdings wird auch im Konvergenzmodell diese Rahmenbedingung ausreichend zu berücksichtigen sein.

Die Nachteile des dualen Systems, das im nationalen und internationalen Verwaltungsumfeld kaum mehr anzutreffen ist, bleiben mit dem Ausbau von FLAG aber erhalten: Das Nebeneinander von zwei Steuerungsmodellen und zwei Konzepten der Finanzberichterstattung erhöht tendenziell den Führungs- und Verwaltungsaufwand, insbesondere dann, wenn an der Verabschiedung der Leistungsaufträge durch den Bundesrat und an der Konsultation des Parlaments festgehalten würde. Die Belastung würde gegenüber der Option «Konsolidierung» noch zunehmen.

⁵³ Die heute geltenden Eignungskriterien sind in Ziffer 1.1.4 des Berichts eingehend dargestellt.

Im Weiteren erschwert der Ausbau von FLAG, und damit die Akzentuierung der Dualität, ein durchgängiges Controlling und beeinträchtigt auch die Ausbildung einer übergeordneten, an Leistungen, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit orientierten Verwaltungskultur. Die Potenziale einer ergebnisorientierten Steuerung der Verwaltung können damit nicht voll ausgeschöpft werden. Auch bei dieser Option können Gesetzesanpassungen nötig sein. Der Initialaufwand ist allerdings insgesamt deutlich geringer als beim «Konvergenzmodell». Dessen Einführung lässt sich daher nur dann rechtfertigen, wenn ein entsprechend höherer Nutzen absehbar ist.

5.4 Konvergenzmodell

Beim Konvergenzmodell⁵⁴ erfolgen Planung und Berichterstattung neu von Grund auf mit einem integrierten, ergebnisorientierten Ansatz: Ressourcen und Leistungen werden auf allen Ebenen sichtbar miteinander verknüpft. Der Fokus der politischen Führung verlagert sich zunehmend auf mittelfristige Zielvorgaben, welche die Verwaltung möglichst wirtschaftlich und effektiv umzusetzen hat. Das jährlich vom Parlament zu beschliessende Budget bleibt aber die entscheidende finanzielle Steuergrösse. Indes wird die Zahl der im Eigenbereich der Verwaltung bewilligten Kredite deutlich reduziert und die (Finanz-)Berichterstattung im Gegenzug mit zusätzlichen, systematisch erhobenen leistungs- und ergebnisseitigen Informationen angereichert bzw. vervollständigt.

Ausgangspunkt des Steuerungsprozesses sind die Legislaturplanung bzw. der Legislaturfinanzplan, gegebenenfalls auch die darauf abgestimmten mehrjährigen Finanzbeschlüsse. Hier legen Bundesrat und Parlament für die einzelnen Aufgabenbereiche die strategischen Ziele fest und setzen den Rahmen für die rollende Aufgaben- und Finanzplanung. In einem nächsten Schritt werden die Vorgaben in vierjährigen *Leistungsaufträgen* konkretisiert. Diese sind ein tragendes Element eines integrierten, ergebnisorientierten Steuerungsmodells. Sie dürften im Normalfall etwa gleich aufgebaut sein wie heute, also differenziert nach Produktgruppen regeln, welche Ziele zu erreichen sind, welches dafür der finanzielle Rahmen ist und wie die Zielerreichung gemessen wird. Die Leistungsaufträge dienen somit gleichzeitig auch als Grundlage der Finanzberichterstattung und des darauf aufbauenden Controllings. In einjährigen *Leistungsvereinbarungen* können die Leistungsaufträge durch zusätzliche Schwerpunkt- und Projektziele vertieft, ergänzt und aktualisiert werden. Denkbar ist auch, die Leistungsaufträge abgestimmt auf den Budgetprozess zu aktualisieren und um ein Jahr fort zu schreiben. Zu prüfen sein wird ferner die Möglichkeit einer starken Vereinfachung der Leistungskontrakte, namentlich für Verwaltungseinheiten, die fast ausschliesslich in der Führungsunterstützung oder in der Politikvorbereitung tätig sind.

Die Leistungsaufträge können grundsätzlich zwischen Bundesrat und Verwaltungseinheit oder zwischen Departement und Verwaltungseinheit abgeschlossen werden. Anzustreben ist eine administrativ möglichst einfache Lösung. Das spricht dafür, dass die Kompetenz zur Erteilung von Leistungsaufträgen – anders als heute bei FLAG – an die zuständigen Departemente delegiert wird. Voraussetzung dazu ist

⁵⁴ Die nachfolgende Skizze des Konvergenzmodells versteht sich wie oben dargelegt als eine Arbeitshypothese und keinesfalls als definitiver Modellbescrieb. Sie weist noch erhebliche Lücken auf und muss im Rahmen der weiteren Arbeiten vertieft, ergänzt und konkretisiert werden.

allerdings, dass die Konsultation der parlamentarischen Legislativkommissionen vor Erlass der Leistungsaufträge zur Disposition und die Verknüpfung der verwaltungs-internen Steuerungsprozesse mit den parlamentarischen Führungs- und Aufsichtsbe-gnissen auf andere Weise sicher gestellt werden kann.

Zweites tragendes Element des Konvergenzmodells ist eine *stark verdichtete Budgetierung im Eigenbereich*. Globalbudgets setzen wichtige Anreize zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und erhöhen Flexibilität und Reaktionsvermögen der Verwaltung. Die gelockerte Kreditspezifikation entspricht angesichts der langen Planungshorizonte einem ausgewiesenen Bedürfnis. Die Aufwände und Investitionsbeiträge im Transferbereich, also sämtliche Subventionen, werden dem Parlament hingegen weiterhin einzeln unterbreitet. Das Globalbudget umfasst somit – wie bis anhin bei FLAG-Einheiten – nur die Aufwände und Erträge im verwaltungseigenen Bereich. Daneben werden alle Ausgaben für Investitionsgüter in einem separaten Globalbudget zusammengefasst. Neu dürfte eine Konzentration auf die Erfolgs- und Finanzierungssicht angezeigt sein; mit dem Ausweis von Daten aus der Kostenrechnung für jede einzelne Produktgruppe würde die Finanzberichterstattung überladen.

Einer vertieften Abklärung bedürfen in diesem Zusammenhang auch die *Gliederung und Zahl der Globalbudgets*. In den ergebnisorientierten Steuerungsmodellen folgt die Kreditsstruktur meist einer funktionalen Logik (Gliederung nach Aufgaben, Programmen, Missionen etc.). Dazu in einem gewissen Widerspruch steht, dass die operative Verantwortung für die Leistungserfüllung bei den einzelnen Verwaltungseinheiten liegt. Nach dieser institutionellen Logik wären je Verwaltungseinheit grundsätzlich zwei Globalbudgets vorzusehen (eines für die Aufwände, das andere für Investitionsgüter). In der Praxis dürften diese beiden Sichtweisen allerdings ohne grössere Probleme zu verbinden sein, da in der Bundesverwaltung funktionale und institutionelle Gliederung schon heute weitgehend deckungsgleich sind. Nur wenige Verwaltungseinheiten sind zu wesentlichen Teilen in zwei oder mehreren Aufgabenbereichen tätig, so etwa das Staatssekretariat für Wirtschaft (Beziehungen zum Ausland, Soziale Wohlfahrt, Wirtschaft), die Zollverwaltung (institutionelle und finanzielle Voraussetzungen, Ordnung und öffentliche Sicherheit) oder das Bundesamt für Gesundheit (Gesundheit, Soziale Wohlfahrt). Es wird zu prüfen sein, ob diese gegebenenfalls über mehrere Globalbudgets verfügen sollen.

Die verdichtete Budgetierung geht damit einher, dass im Sinne eines *durchgängigen Controllings* auch in der *Finanzberichterstattung* Ressourcen und Leistungen durch den Ausweis von operativen Zielen, Indikatoren und Standards sichtbar miteinander verknüpft werden. Die Grundlagen der (finanz)politischen Steuerung durch Bundesrat und Parlament sollen auf diese Weise weiter verbessert und das Ineinandergreifen von politischer und betrieblicher Führung im Interesse von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung erhöht werden. Es wäre verfrüht, an dieser Stelle nähere Ausführungen zur Weiterentwicklung der Finanzberichterstattung zu machen, doch bieten die kantonalen Steuerungsmodelle dazu reichhaltiges Anschauungsmaterial.

Es ist offensichtlich, dass die Erarbeitung und Umsetzung eines Konvergenzmodells mit einem erheblichen Initialaufwand verbunden wäre, der auch Gesetzesrevisionen, namentlich des Finanzhaushaltgesetzes, des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Parlamentsgesetzes, erfordern würde. Wie oben dargelegt, ist der Bundesrat nur dann bereit, diesen Weg zu gehen, wenn sich diese Kosten durch einen entsprechend hohen Nutzen rechtfertigen lassen. Dabei gilt es in Rechnung zu

stellen, dass bei der Umsetzung ergebnisorientierter Steuerungsmodelle eine gewisse Bürokratisierungsgefahr besteht, die sich etwa in Form eines überbordenden Berichtswesens, übermässiger Kontrollfunktionen und einer Ziel- und Indikatorenflut äussern kann. Dies gilt es unbedingt zu vermeiden, ebenso wie darauf geachtet werden muss, dass das Zusammenwirken von Parlament, Bundesrat und Verwaltung durch die neuen Steuerungsinstrumente nicht komplizierter wird und mit einem entsprechenden Flexibilitätsverlust einhergeht.

Der Entscheid zugunsten der Option «Konvergenz» läge in der Logik anderer von Bundesrat und Parlament jüngst beschlossener Reformen in der Politik- und Verwaltungssteuerung, die weitgehend positiv zu beurteilen sind. Dazu zählen etwa die Einführung des neuen Rechnungsmodells (NRM), die weiter entwickelte Steuerung ausgelagerter Einheiten (Corporate-Governance-Bericht), der Ausbau der Gesetzes-evaluationen (gestützt auf Art. 170 BV) das Pilotprojekt VEKTOR im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (betreffend die Führung der schweizerischen Auslandvertretungen und als Beitrag zur Verwaltungsreform des Bundes) oder der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen (Programmvereinbarungen). Vor diesem Hintergrund stellt für den Bundesrat die Einführung eines ergebnisorientierten Steuerungsmodells für die gesamte Bundesverwaltung eine ernsthaft zu prüfende Option dar.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium des Innern, 2009, Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen. Umsetzungsplan 2009. Fortschrittsbericht zum Regierungsprogramm, Berlin: BMI.

Bundesministerium der Finanzen, 2008, Auf dem Weg zu einem neuen Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes, in: Monatsbericht des BMF, Oktober 2008, Berlin: BFM, S. 39–49.

Econcept/Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats, 2009, Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), Schlussbericht, Zürich/Aargau.

Eichenberger, Reiner, 2006, Wirksame Gemeindereformen. Referat an der Generalversammlung des Verbands für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen vom 04.05.2006, http://www.voefrw.ch/d/themen/referate_gv.php (07.08.2009)

Eidgenössische Finanzkontrolle, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, Bern, http://www.efk.admin.ch/pdf/7286BE_Bericht_publication.pdf (07.08.2009)

International Monetary Fund, 2009, Switzerland: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 09/201, Washington D.C.: IMF.

Kettl, Donald F, 2005, The Global Public Management Revolution, 2. Aufl., Washington D.C: Brookings.

Ladner, Andreas/Steiner, Reto, 2006, Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: Glatthard, Alexander/Isch, Ulrich (Hrsg.), 2006, Perspektiven für Gemeindefinanzen, Schriftenreihe Finanzen der öffentlichen Hand. Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, S. 8–34.

Lienhard, Andreas / Ritz, Adrian / Steiner, Reto / Ladner, Andreas, 2002, 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bern: Paul Haupt.

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 2008, Guide pratique de la LOLF. Paris: Direction du Budget.

Moser, Christian / Kettiger, Daniel, 2004, 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven. Bern: PuMaConsult GmbH.

OECD, 2005, Modernising Government, The Way Forward, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2008, International Budget Practices and Procedures Database, http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html (07.08.2009)

Office of Management and Budget, 2009, Preparation, Submission, and Execution of the Budget, Circular A-11, Washington D.C.: OMB.

Pollitt Christopher / Bouckaert Geert, 2004, Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press.

Proeller, Isabella, 2007, Strategische Steuerung für den Staat. Internationale Ansätze im Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Rieder, Stefan / Widmer Thomas, 2007, Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Bern: Paul Haupt.

Ritz, Adrian, 2003, Evaluation von New Public Management. Bern: Paul Haupt.

Robinson, Marc, 2007, Performance Budgeting – Linking Funding and Results, New York: Palgrave.

Schmidt, Nicolas, 2008, New Public Management im Parlament – Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen, Zürich: Rüegger.

Speier-Werner, Petra, 2006, Public Change Management. Erfolgreiche Implementierung neuer Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Swedish National Financial Management Authority, 2003, Performance Management in Swedish central government, Stockholm: Ekonomistyrningsverket ESV.

van Nispen, Frans K.M. / Posseth, Johan J.A., 2006, Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic, Rotterdam: Erasmus University.