

## Evaluation FLAG

## Gesamtbeurteilung

Dr. Andreas Balthasar  
Dr. Stefan Rieder (Projektleiter)  
Dr. Luzia Lehmann

Prof. Dr. Norbert Thom  
mag. rer. pol. Adrian Ritz



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Département fédéral des finances DFF  
Dipartimento federale delle finanze DFF  
Departament federal da finanças DFF



Universität Bern  
Institut für Organisation und Personal

**I N T E R F A C E**

Institut für Politikstudien

## Zusammenfassung

Die Steuerungsgruppe FLAG hat Interface Institut für Politikstudien und das Institut für Organisation und Personal IOP der Universität Bern mit der Evaluation des Projektes FLAG beauftragt. Das Evaluatorenteam hat im Zeitraum von 1998 und 2001 ein Evaluationskonzept, drei Zwischenberichte und die hier vorliegende Schlussbewertung erarbeitet. In dieser Zusammenfassung beschränken wir uns auf die geraffte Wiedergabe der Gesamtbewertung, präsentieren daraufhin die wichtigsten Empfehlungen und stellen unsere Position zur zukünftigen Weiterentwicklung der Reform dar.

### *Bewertung des Projektes Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG*

Wir orientieren uns bei der Gesamtbeurteilung an den im Wirkungsmodell der Evaluation definierten vier Ebenen „politische Steuerung“, „betriebliche Steuerung“, „betrieblicher Wandel“ und „Wirkungsebene“.

- Bei der Behandlung von FLAG im *Parlament* (Ebene politische Steuerung) ist im Vergleich zur Situation vor zwei Jahren ein grosser Fortschritt zu verzeichnen. Die Strukturen im Umgang mit FLAG sind vorhanden und funktionieren. Der schlechte Start konnte teilweise kompensiert werden. Ein grosses Problem stellt nach wie vor der eher passive Teil der Parlamentsmitglieder dar und das fehlende Know-how bei einem Teil der Abgeordneten im NPM-Bereich. Deutliche Schwachpunkte ergeben sich ebenfalls bei der Berichterstattung der FLAG-Ämter. Diese ist gegenwärtig zu wenig standardisiert und enthält nur in geringem Masse Informationen über die Wirkungen der Aktivitäten der FLAG-Ämter.
- Am schwächsten ist der gesamte FLAG-Prozess gegenwärtig auf der Stufe *Departemente und Regierung* abgestützt. Hier wird der FLAG-Reform je nach Departement stark unterschiedliches Gewicht beigemessen. Es fehlte dem Projekt zudem in seiner ganzen Laufzeit ein starker Promotor, der Erwartungssicherheit hätte vermitteln können und sich für das Projekt politisch eingesetzt hätte.
- Am deutlichsten hat FLAG die *Führung der Ämter und Dienststellen* tangiert (Ebene betriebliche Steuerung). Die dort beobachteten Veränderungen entwickelten sich am stärksten in der vom Konzept-FLAG intendierten Richtung. Die Amtsführungen haben in den meisten Fällen die neu erhaltenen Handlungsspielräume ausgenutzt und konnten dadurch besser und schneller auf veränderte Bedürfnisse von Politik und Kundengruppen reagieren.
- Die Resultate auf der *Mitarbeiterenebene* (Ebene betrieblicher Wandel) sind vom Engagement der Amtsleitungen abhängig. Wesentliche Veränderungsprozesse sind eingeleitet geworden, die sich im Sinne des NPM positiv auf den Handlungsspielraum der Mitarbeitenden, deren Arbeitszufriedenheit und Teile der Unternehmenskultur ausgewirkt haben. Insgesamt sind die Wirkungen auf der Ebene der Prozesse besonders gross: FLAG führte zu einer stärkeren Zielorientierung und mehr fachlicher Diskussion in den Ämtern. Allerdings stieg gleichzeitig auch der Leistungsdruck für die Mitarbeitenden.

Die Unternehmenskultur hat sich in Teilbereichen verändert und ist derjenige Faktor, dessen Veränderung am längsten dauert.

- Auf der *Wirkungsebene* sind durch FLAG positive Effekte eingetreten. Diese beschränken sich gegenwärtig aber auf einen kleinen Teil des Dienstleistungs- und Produktangebots der Ämter. Outputs werden in Folge von FLAG in anderer Qualität und anderen Preisen angeboten. Ferner ist es den Ämtern gelungen, durch FLAG schneller auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren. Dies hat sich in der Regel positiv auf die Kundenzufriedenheit ausgewirkt. Dabei bedeutet FLAG nicht auf jeden Fall immer bessere oder günstigere Leistungen und damit eine stets höhere Kundenzufriedenheit. In einigen Bereichen wurden Leistungen auch abgebaut oder verteuert, was sich negativ auf die Kundenzufriedenheit niedergeschlagen hat.

Die Evaluation kommt insgesamt zum Schluss, dass **die Funktionsfähigkeit des Modells FLAG grundsätzlich gegeben ist und es sich für die Erreichung der im Konzept FLAG formulierten Ziele eignet**. Es lassen sich bei konsequenter Umsetzung tatsächlich positive Veränderungen im intendierten Sinne auf allen Ebenen auslösen. Die postulierten Wirkungszusammenhänge sind an exemplarischen Beispielen erhärtet worden. Die Analyse hat aber auch gezeigt, dass auf verschiedenen Ebenen noch substantielle Probleme bestehen. FLAG ist gegenwärtig noch relativ weit von einer routinierten Anwendung entfernt. Das Zusammenspiel zwischen den drei Ebenen Parlament, Departemente/Regierung und Verwaltung ist noch zu wenig eingespielt. Wenn es gelingt, an neuralgischen Stellen Verbesserungen zu erzielen (Einbezug von Regierung und Departementen in den Prozess, Verbesserung der Leistungs- und Wirkungsprüfung), so lassen sich die wesentlichen Ziele des Projektes in Zukunft erreichen.

#### *Die wichtigsten Empfehlungen für eine Weiterentwicklung von FLAG*

Im Herbst 2001 will die Steuerungsgruppe über die Weiterführung von FLAG diskutieren und Empfehlungen zu Händen des Bundesrates formulieren. Die Evaluation kann für die Weiterentwicklung von FLAG folgende Empfehlungen abgeben.

- *Standardisierung der FLAG-Instrumente ist notwendig*: Die Leistungsaufträge und die Reportinginstrumente zuhanden von Regierung und Parlament sind gegenwärtig zu wenig standardisiert und inhaltlich nicht einheitlich aufgebaut. Hier muss eine Standardisierung stattfinden, so dass namentlich die Exekutive und die Legislative effektiv mit FLAG führen können und sich der Aufwand für die Erstellung der FLAG-Instrumente bei den Ämtern verringert.
- *Institutionalisierung der Wirkungsmessung*: Die Wirkungsmessung ist heute zu wenig ausgebaut. Die wenigsten Ämter können dem Bundesrat und dem Parlament über die Impacts (= Reaktionen der Zielgruppen auf die Leistungen der Ämter) und Outcomes (Erreichung der gesellschaftlichen Ziele) im Rahmen des Leistungsauftrags berichten. Hier sind Anstrengungen notwendig, um nebst den finanziellen Kennzahlen auch über die materiellen Wirkungen Auskunft geben zu können.

- *Engagement der Departemente verstärken:* Die Position der Departemente zu FLAG ist uneinheitlich. In vielen Fällen werden FLAG-Instrumente nur teilweise oder gar nicht genutzt. Die Departemente müssen zu einem höheren Engagement finden, wenn die Reform eine Zukunft haben soll.
- *Einbezug des Parlamentes auf Stufe Leistungsauftrag:* Wir empfehlen, das Parlament stärker in die Gestaltung des Leistungsauftrags einzubeziehen. Konkret schlägt die Evaluation vor, dass die Legislative verbindlich über die Ziele des Leistungsauftrags beschliessen soll, damit sie neben der finanziellen Steuerung auch die Leistungsseite beeinflussen kann.
- *Weiterbildungsoffensive im Parlament:* Das Parlament ist dabei, seine Rolle im FLAG-Prozess zu definieren und in zunehmenden Masse auch auszufüllen. Dabei braucht es allerdings Unterstützung und Ausbildung. Diese darf nicht nur für die „Spezialistinnen und Spezialisten“ in den Kommissionen angeboten werden, sondern muss einen möglichst grossen Teil der Parlamentsmitglieder erreichen.
- *Information ist Daueraufgabe innerhalb der FLAG-Ämter:* Der Wissenstand der Mitarbeitenden über FLAG hat gemäss unseren Erhebungen im Verlauf der Zeit tendenziell abgenommen. Die Information über die Instrumente und die Weiterentwicklung von FLAG darf ein bestimmtes Niveau aber nicht unterschreiten. Besonders der Information neuer Mitarbeitenden muss daher ein besonderes Augenmerk geschenkt werden.
- *Entwicklung bei bestimmten Gruppen von Mitarbeitenden beobachten:* In den 1999 und 2001 durch die Evaluation durchgeführten Mitarbeiterbefragungen bei ausgewählten FLAG-Ämtern kam deutlich zum Ausdruck, dass ein Teil der Befragten von einer Benachteiligung älterer Mitarbeiter durch FLAG ausgeht. Diese Entwicklung muss aufmerksam verfolgt werden. Sollte sich der Trend quantitativ ausweiten, so sind präzisere Abklärungen über die Ursachen zu treffen und die Umsetzung von Gegenmassnahmen zu prüfen.
- *Die Regierung muss als Promotor auftreten:* Wir plädieren nachdrücklich dafür, dass die Regierung als starker Promotor in der Reform aktiv wird und klare Zielgrössen bezüglich der Reichweite der Reform formuliert. Dadurch wird die Akzeptanz von FLAG sowohl in der Verwaltung wie auch im Parlament steigen.
- *Projektleitung muss konzentriert und gestärkt werden:* Wir empfehlen die Beibehaltung einer interdepartementalen Projektorganisation, bestehend aus Steuergruppe und einer Projektleitung, welche für das operative Geschäft zuständig ist. Allerdings müssen die Schnittstellen zwischen Projektorganisation und Departementen überprüft werden. Ferner empfehlen wir, den Vorsitzes der Steuergruppe und die Projektleitung in einem Bundesamt zu konzentrieren und die Projektleitung für ihre Beratungsaufgaben mit mehr finanziellen wie personellen Ressourcen auszustatten.

### *Zukünftige Entwicklung von FLAG*

Der Vorsitzende der Steuergruppe FLAG hat im Frühjahr 2001 drei Szenarien für eine zukünftige Stossrichtung von FLAG skizziert. Den Status quo, eine flächendeckende Einführung von FLAG oder eine schrittweise Ausdehnung. Aus Sicht der Evaluation gibt es zu diesen Szenarien folgendes festzuhalten:

- Erstens hat das Projekt FLAG nach Meinung der Evaluatoren ohne eine substantielle Ausdehnung keine Zukunftsaussichten.
- Daraus ergibt sich zweitens, dass entweder über eine Ausdehnung oder einen Abbruch der Reform diskutiert werden muss. Der Status-quo stellt keine gangbare Alternative dar.
- Die Option Abbruch liesse sich aus Sicht der Evaluation drittens nur dann begründen, wenn gravierende konzeptionelle Mängel in der Funktionsfähigkeit von FLAG aufgetreten wären oder aber eine bessere Alternative zur Erreichung der Zielsetzungen zur Verfügung stände. Beides ist unserer Ansicht nach nicht der Fall. Eine konsequente Umsetzung vorausgesetzt, zeigt die Reform die erwarteten Wirkungen.

Aus Sicht der Evaluation bleibt der kontinuierliche Ausbau als sinnvolle und gut begründete Option übrig. Dabei muss der Grundsatz gelten, dass sich alle Dienststellen des ersten und zweiten Kreises FLAG zu unterziehen haben. Begründungen sind nicht für eine Teilnahme an FLAG, sondern für den Verzicht auf FLAG notwendig.

## **Inhalt**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>Teil 1: Bewertung</b>	<b>11</b>
<b>2 Beurteilung der Auswirkungen von FLAG auf den parlamentarischen Prozess</b>	<b>11</b>
2.1 Abwicklung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets im Parlament	11
2.2 Einfluss des Parlamentes auf Leistungsaufträge und Globalbudgets	12
2.3 Wirkung von FLAG auf die Beziehungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung	15
<b>3 Reporting als Schnittstelle zwischen strategischer und operativer Führung</b>	<b>16</b>
<b>4 Beurteilung der Auswirkungen von FLAG auf Stufe Regierung und Departemente</b>	<b>19</b>
4.1 Rolle des Bundesrates im Reformprozess FLAG	19
4.2 Beurteilung von FLAG auf der Stufe der Departemente	21
<b>5 Auswirkungen von FLAG auf der Stufe der Amtsleitungen</b>	<b>24</b>
5.1 Gestiegener Handlungsspielraum der FLAG-Ämter	24
5.2 Geschärftes Profil der FLAG-Ämter im Parlament	26
<b>6 Beurteilung der Auswirkungen von FLAG auf die Mitarbeitenden der FLAG-Ämter</b>	<b>27</b>
6.1 Prozesswandel	27
6.2 Strukturwandel	29
6.3 Kulturwandel	30
<b>7 Auswirkungen von FLAG auf Output und Impact der betroffenen Ämter</b>	<b>30</b>
7.1 Wirkungen von FLAG auf der Ebene der Outputs	30
7.2 Wirkungen von FLAG auf der Ebene der Impacts	33
<b>8 Gesamtbeurteilung von FLAG</b>	<b>35</b>
<b>Teil 2: Empfehlungen und Diskussion einzelner Fragen</b>	<b>39</b>
<b>9 Empfehlungen</b>	<b>39</b>
9.1 Empfehlungen zu den zentralen Instrumenten von FLAG	39
9.2 Empfehlungen auf Stufe Parlament	41
9.3 Empfehlungen auf Stufe des Amtes	44
9.4 Empfehlungen für die organisatorische Umsetzung des Projektes	45
<b>10 Beantwortung ausgewählter Fragen der Projektleitung</b>	<b>47</b>

## Verzeichnis der Darstellungen

D 1:	Wirkungsmodell zur Evaluation FLAG	8
D 2:	Übersicht über die zentralen Fragestellungen und empirischen Grundlagen	9
D 3:	Umgang der Parlamentsmitglieder mit FLAG	13
D 4:	Beurteilung des FLAG-Reporting durch das Parlament	17
D 5:	Veränderungen der Arbeitszufriedenheit in Folge FLAG nach Hierarchiestufen 2001	26
D 6:	Beispiel für indirekte Wirkungen von FLAG bei L+T: Reaktion auf Nachfrage nach CD-ROM	32
D 7:	Beispiel für indirekte Wirkungen von FLAG auf den Output: Verkürzung Bearbeitungszeiten bei der ZAS	32
D 8:	Beispiel für die Wirkung von FLAG auf der Impact-Ebene: Zunahme der Kundenzufriedenheit bei einzelnen Produkten	33
D 9:	Beispiel für Reichweite der Wirkung von FLAG auf der Impact-Ebene: Veränderung der Kundenzufriedenheit bei Produkten zweier Ämter	34
D 10:	Veränderung des Einbezugs des Parlamentes in FLAG	43
D 11:	Ziele von FLAG und ihre zukünftige Bedeutung für die Bundesverwaltung	53

## 1 Einleitung

Die Arbeitsgemeinschaft Interface Institut für Politikstudien Luzern und Institut für Organisation und Personal IOP der Universität Bern ist 1998 mit der Evaluation des Projektes FLAG beauftragt worden. Gemäss Evaluationskonzept präsentieren die Auftragnehmer hiermit ihre Schlussbeurteilung. Die Evaluation hatte folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Die Umsetzung des Projektes FLAG sollte auf den vier Ebenen „politische Steuerung“ (Parlament), „betriebliche Steuerung“ (Departemente, Ämter), „betrieblicher Wandel“ (Ämter) und „Outcome“ (Wirkungen von Produkten und Dienstleistungen der Ämter) einer globalen Bewertung unterzogen werden. Das heisst, die wichtigsten Stärken und Schwächen des Projektes sollten dargelegt und kritisch gewürdigt werden.
- Es sollten Empfehlungen für das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit FLAG formuliert werden.
- Die Evaluation sollte auf Grund der Erfahrungen eine Reihe von offenen Fragen diskutieren, welche von der Projektleitung Anfang 2001 formuliert worden sind.

Im Folgenden geben wir einen kurzen Abriss über die Vorgehensweise, die zentralen Fragestellungen sowie die eingesetzten Methoden der Evaluation und beschreiben den Aufbau des vorliegenden Schlussberichts.

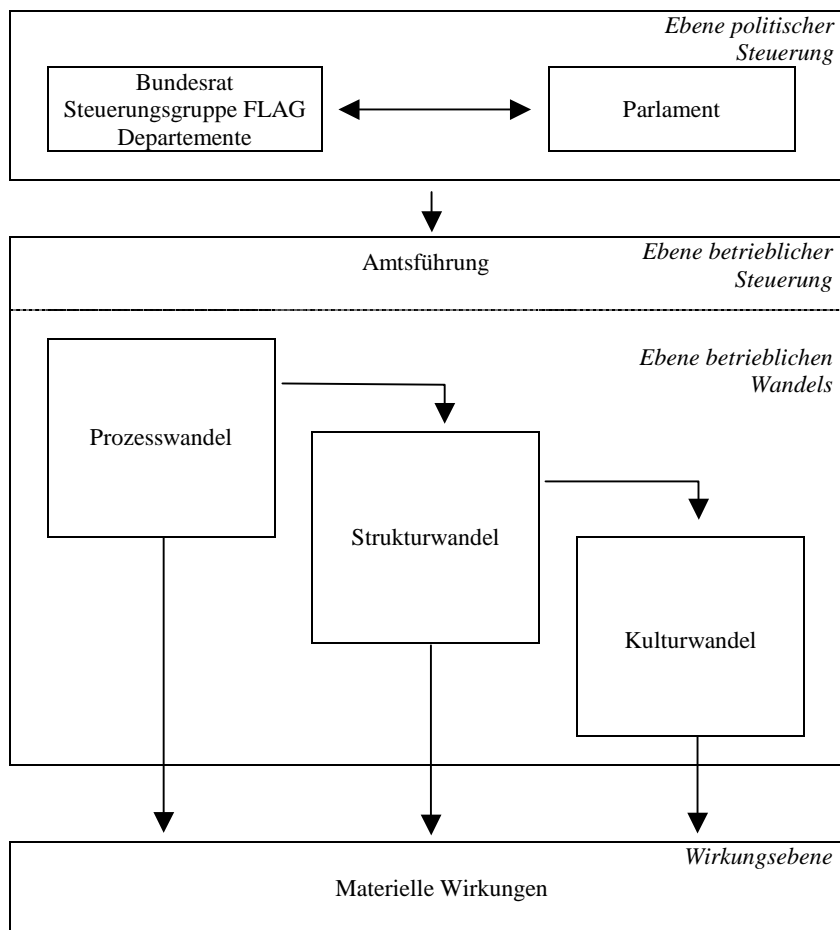
### *Vorgehensweise der Evaluation*

Die Evaluation hat zwischen vier Ebenen der Umsetzung von FLAG unterschieden: Der Ebene politischer Steuerung, der Ebene der betrieblichen Führung und Prozesse sowie der Wirkungsebene. Das Zusammenspiel der Akteure auf allen vier Ebenen galt es durch die Evaluation zu untersuchen. Dabei gingen wir von einem allgemeinen Wirkungsmodell von FLAG aus, welches die potentiellen Veränderungen der Reform beschreiben soll (zur ausführlichen Modellbeschreibung vgl. Anhang eins).

Gemäss dem Wirkungsmodell wird vom Parlament und der Regierung respektive den Departementen erwartet, dass sie sich über strategische Fragen auf der Ebene der Globalbudgets bzw. Leistungsaufträge einigen. Im Gegenzug wird die Kontrolle der Legislative über die Rubriken der Staatsrechnung zurückgenommen. Die Regierung ihrerseits gibt den Departementen einen Leistungsauftrag, den diese mittels detaillierteren einjährigen Leistungsvereinbarungen an die Stufe der Ämter weitergeben. Die Ämter erhalten mehr Handlungsspielraum bei den Ressourcen (Sachmittel, Personal und Finanzen), müssen umgekehrt aber mittels eines Reportingsystems über den Ressourceneinsatz berichten und eingetretene Wirkungen rapportieren. Von den FLAG-Ämtern wird zudem erwartet, dass sie Produkte definieren und entsprechend ihre Leistungserstellungsprozesse verändern. Dadurch werden Strukturveränderungen ausgelöst. Der innerbetriebliche Prozess mündet schliesslich in eine veränderte Unternehmenskultur, bei der unter anderem Kunden- und Kostenorientierung einen höheren Stellenwert erhalten. Die Veränderung des gesamten

Zusammenspiels zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung soll sich positiv auf der Wirkungsebene niederschlagen. Erwartet werden qualitativ und quantitativ veränderte Outputs und Impacts. Der beschriebene Wirkungszusammenhang wird in der folgenden Skizze verdeutlicht.<sup>1</sup>

*D 1: Wirkungsmodell zur Evaluation FLAG*



*Zentrale Fragestellungen und Methoden*

In der folgenden Darstellung werden zusammenfassend eine Reihe von Fragen wiedergegeben, die es zu beantworten gilt. Die Darstellung enthält zudem Hinweise auf die angewendeten Methoden im Rahmen der Evaluation. Für weitere Details wird auf Anhang 1 verwiesen.

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Diskussion des Modells vergleiche den Evaluationsbericht der Autoren zur Phase eins.

## D 2: Übersicht über die zentralen Fragestellungen und empirischen Grundlagen

Fragestellungen nach Ebenen des Modells	Empirische Grundlage
<p>1. <i>Umsetzung von FLAG auf der Ebene der politischen Steuerung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie geht das Parlament mit den FLAG-Instrumenten (Leistungsauftrag und Globalbudget) um?</li> <li>- Treten in Folge von FLAG Machtverschiebungen zwischen Parlament und Regierung auf?</li> <li>- Welchen Einfluss hat FLAG auf die Kontakte zwischen Legislative und Verwaltung?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umfrage bei Mitgliedern des Parlamentes 2000</li> <li>- 15 persönliche Interviews mit Mitgliedern des Parlamentes 1998, 2000 und 2001</li> <li>- Auswertung von Protokollen parlamentarischer Kommissionen</li> </ul>
<p>2. <i>Umsetzung von FLAG auf der Ebene der Regierung und Departemente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Welches ist die Rolle der Landesregierung im Reformprozess?</li> <li>- Wie gehen die Departemente als Leistungsbesteller mit den FLAG-Instrumenten um?</li> <li>- Wie nehmen die Departemente ihre Aufgaben im Rahmen des FLAG-Prozesses wahr?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 13 Interviews mit 15 Personen auf Stufe der Departemente (alle Departemente mit Ausnahme des EDA)</li> </ul>
<p>3. <i>Umsetzung von FLAG auf der Ebene der betrieblichen Steuerung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verändert sich der Handlungsspielraum der Amtsleitung gegenüber den Departementen?</li> <li>- Verändert sich der Handlungsspielraum der Amtsleitungen gegenüber den Mitarbeitenden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Total 24 Interviews bei der Amtsleitung, oberem und mittlerem Kader aller FLAG-Ämter</li> <li>- Auswertung von Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen sowie Reporting-berichten aller FLAG-Ämter</li> </ul>
<p>4. <i>Auswirkungen von FLAG auf der Ebene des betrieblichen Wandels</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sind die betriebsinternen Prozesse durch FLAG verändert worden?</li> <li>- Welche Wirkungen hat FLAG auf interne Strukturen und wie bewähren sich diese in der Praxis?</li> <li>- Wie sind die Auswirkungen von FLAG auf die Unternehmenskultur der betroffenen Ämter?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30 Interviews bei Mitarbeitenden in vier ausgewählten Ämtern in den Jahren 1999, 2000, 2001 (Bundesamt für Landestopographie, MeteoSchweiz, Zentrale Ausgleichsstelle, Institut für Geistiges Eigentum)</li> <li>- Mitarbeiterbefragungen 1999 und 2001 in den vier ausgewählten Ämtern</li> <li>- Sekundärauswertungen von Mitarbeiterbefragungen des EPA aus dem Jahr 2000</li> </ul>
<p>5. <i>Auswirkungen von FLAG auf die Leistungen der Ämter</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Haben sich die Outputs der Ämter in Folge FLAG verändert?</li> <li>- Welche Auswirkungen hat FLAG auf die Impacts der Ämter (Kundenzufriedenheit)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auswertung und Besprechung von Outputdaten bei vier ausgewählten Ämtern</li> <li>- Kundenbefragungen bei 2 Ämtern (L+T, IGE) und insgesamt 4 Produkten</li> <li>- 6 explorative Interviews mit Kundinnen und Kunden</li> </ul>

Die Ergebnisse der Erhebungen sind in den Anhängen 1 bis 4 im Detail dargestellt. Dort finden sich auch alle methodischen Angaben zu den durchgeführten Erhebungen.

### *Evaluationsdesign und Aufbau des Berichtes*

Der vorliegende Bericht erhält zwei Teile. Im *Teil eins* wird eine komprimierte Bewertung vorgelegt, die empirisch abgestützt ist und die von der Evaluation in den Teilberichten publizierten Ergebnisse wiedergibt. Grundsätzlich wurden die vier Ämter Bundesamt für Landestopographie (L+T), Schweizerische Meteorologische Anstalt MeteoSchweiz (SMA), Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) und Institut für Geistiges Eigentum (IGE) im Detail untersucht. Im Jahr 2001 wurden alle restlichen FLAG-Ämter summarisch in die Beur-

teilung einbezogen. Die Bewertung stützt sich in der Regel auf einen Vergleich der im Konzept FLAG postulierten Veränderungen mit der tatsächlich beobachteten Situation. In den meisten Fällen kam dabei ein Längsschnittvergleich (vor allem auf der Mitarbeiterebene) zum Einsatz. Zusätzlich erlaubte das Design Querschnittvergleiche zwischen Ämtern, die sich nach Dauer der Umsetzung und Umfang der Reform markant voneinander unterscheiden. Alle Detailergebnisse finden sich in den Anhängen 2 bis 4. Der vorliegende Schlussbericht fasst die dort beschriebenen Ergebnisse zusammen.

*Teil zwei des vorliegenden Berichtes* enthält eine Reihe von Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Projektes, welche die Evaluatoren den Verantwortlichen zur Diskussion unterbreiten. Ferner werden auf dem Hintergrund der Erfahrungen in den letzten zwei Jahren Fragen beantwortet, welche die Projektleitung zusätzlich zu den im Konzept aufgeführten Punkten an die Evaluation gestellt hat. Empfehlungen wie Fragenbeantwortung stützen sich ausschliesslich auf die Einschätzungen des Evaluatorenteams ab, welche dieses auf Grund der Erfahrungen mit dem Projekt FLAG gewonnen hat. Im Gegensatz zu Teil eins lassen sich die Empfehlungen und vor allem die Antworten auf die gestellten Fragen nicht direkt empirisch belegen, sondern entsprechen der Beurteilung der dafür beauftragten Evaluatoren.

## **Teil 1: Bewertung**

### **2 Beurteilung der Auswirkungen von FLAG auf den parlamentarischen Prozess**

Die Beurteilung der Auswirkungen von FLAG im Parlament stützt sich auf Interviews in den Jahren 1998, 2000 und 2001 sowie eine schriftliche Befragung im Jahr 2000 ab. Insgesamt konnte in der Anfangsphase zwischen 1997 und 1999 ein starker Wandel beobachtet werden („das Parlament stimmte sich auf FLAG ein“). In den letzten zwei Jahren hat sich die Situation aber weitgehend stabilisiert, so dass die vorgenommene Beurteilung unter den gegebenen Bedingungen als stabil gelten darf. Wir wenden uns nacheinander folgenden Themen zu: Zunächst schildern wir die Organisation des Parlamentes im Zusammenhang mit FLAG und gehen anschliessend auf die inhaltliche Auseinandersetzung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets ein. Es folgt eine Besprechung der Wirkungen von FLAG auf die Beziehungen zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung.

#### **2.1 Abwicklung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets im Parlament**

In diesem ersten Abschnitt stehen die internen Abläufe des Parlamentes im Zentrum der Analyse.

##### *Positive Entwicklung der Organisation von FLAG im Parlament<sup>2</sup>*

Die Abläufe haben sich erst in den letzten zwei Jahren eingespield. In unserer ersten Bewertung 1998 hatten wir eine mangelhafte Organisation des Parlamentes im Bereich FLAG festgestellt. Die Arbeiten der Kommissionen waren kaum koordiniert, ebenso die Kontakte mit den FLAG-Ämtern. Bestimmte Verfahren (Konsultation der Leistungsaufträge) wurden teilweise gar nicht umgesetzt. Die Organisation hat sich seither kontinuierlich und klar verbessert. Die Koordination der Kontakte zwischen Parlament und FLAG-Ämtern klappt viel besser, Doppelspurigkeiten wurden reduziert. Die unkoordinierten Amtsbesuche von Vertretungen beider Räte oder wenig abgestimmte Vorladungen von Verwaltungsvertretern, wie sie in den ersten Jahren vorgekommen sind, gibt es kaum mehr. Wurden anfangs zu einem Leistungsauftrag noch zwei Stellungnahmen der Fachkommissionen aus dem National- und Ständerat an den Bundesrat geschickt, so erfolgt dies heute mit einem einzigen Schreiben.

##### *Gute Koordination und Abläufe zwischen den Räten*

Im Vergleich zur Situation 1998 ist die Koordination zwischen National- und Ständerat im Bereich FLAG bedeutend besser geworden. Die Subkommissionen teilen sich gegenwärtig die direkten Kontakte mit den FLAG-Ämtern auf. Auch die Stellungnahmen zu den Leistungsaufträgen werden zwischen den Räten koordiniert. Schliesslich teilen sich die Sub-

---

<sup>2</sup> Für eine Schilderung der formalen Abläufe der Abwicklung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets sowie insgesamt ausführlicheren Ausführungen zum parlamentarischen Prozess im Zusammenhang mit FLAG siehe Evaluationsbericht Phase zwei (April 2001).

kommissionen der beiden Räte die FLAG-Ämter im Rahmen der Beratungen des Vorschlags auf. Diese Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen des National- und Ständerates erhält in der parlamentarischen Umfrage vor dem Hintergrund der Pilotphase recht gute Noten: Von 95 Antwortenden bezeichnen 35 Prozent die Zusammenarbeit als sehr gut oder eher gut, 23 Prozent als eher schlecht. 42 Prozent können keine Angaben machen, vor allem Parlamentarier, die mit der Kommissionsarbeit nicht direkt konfrontiert sind. Kommissionsmitglieder beurteilen die Zusammenarbeit generell besser.

#### *Bearbeitung von FLAG innerhalb der beiden Kammern*

Die FLAG-Subkommissionen beider Räte stellen die Koordination zwischen Geschäftsprüfungskommission GPK und Finanzkommission FiKo bei der Beratung von Globalbudgets und Rechnung sicher. Die Gründung der FLAG-Subkommissionen selber ist Ausdruck der anfänglich grossen Schwierigkeiten bei der Handhabung der Globalbudgets in der FiKo und GPK. Ihr Einsatz ist positiv zu bewerten. Über die FLAG-Subkommissionen hat das Parlament Know-how aufgebaut, und das Referentensystem innerhalb des Gremiums hat wesentlich zur Bewältigung der inhaltlichen Anforderungen beigetragen.

Die ParlamentarierInnen beurteilen die Organisation der FLAG-Thematik innerhalb des Nationalrates nicht unkritisch. Gemäss 35 Prozent der Befragten ist die Zusammenarbeit zwischen Subkommissionen und Fachkommissionen zwar eher gut oder sehr gut, für ein Drittel hingegen eher ungenügend. Dieser gemischte Eindruck wird in den Interviews bestätigt: Der Mitbericht zu den Leistungsaufträgen durch die Subkommissionen scheitert mitunter an Koordinationsschwierigkeiten. Es könne nicht immer ein Referent der FLAG-Subkommission bei der Beratung der Leistungsaufträge in den Fachkommissionen präsent sein. Dies sei jedoch von Vorteil für die Beachtung der Einwände, habe es doch ein ausschliesslich schriftlicher Mitbericht schwerer, vor allem dann, wenn er nicht einfach und klar formuliert ist. Im Ständerat besteht dieses Problem kaum, da die Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen durch die üblichen Mehrfachmitgliedschaften der Parlamentsmitglieder erleichtert wird.

## **2.2 Einfluss des Parlaments auf Leistungsaufträge und Globalbudgets**

Funktionierende Abläufe sind zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine wirksame Einflussnahme des Parlamentes auf FLAG. Daher gehen wir in diesem Abschnitt der Frage nach, wie weit das Parlament materiell auf die zur Diskussion stehenden Ämter eingehen konnte.

#### *Verbesserter Wissensstand und Kompetenz im Umgang mit FLAG*

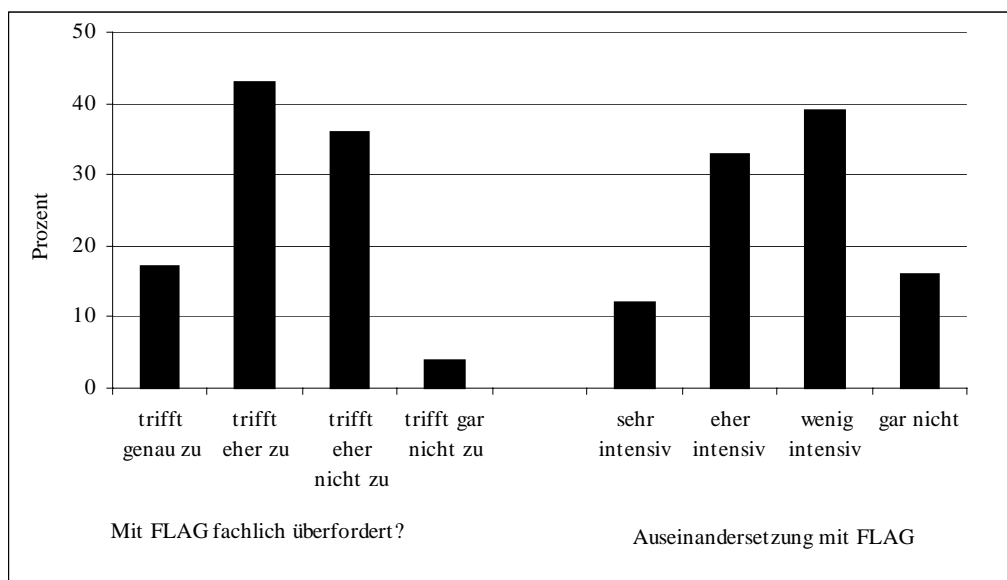
Die Interviews zu Beginn der Evaluation 1998 zeigten, dass FLAG sowohl von der Idee als auch vom Inhalt her im Parlament kaum zur Kenntnis genommen wurde. Auch in dieser Beziehung hat vieles geändert. Immerhin 45 Prozent der befragten Parlamentsmitglieder kennen FLAG im Jahr 2000 gut oder eher gut. Wie zu erwarten, setzen sich die Mitglieder der für FLAG relevanten Kommissionen signifikant mehr mit FLAG auseinander. Das Parlament zerfällt demnach in eine eher gut informierte Gruppe und einen etwas grösseren,

schlechter oder gar nicht informierten Teil. Dies findet seinen Ausdruck darin, dass sich die Diskussion der FLAG-Geschäfte fast ausschliesslich auf die betroffenen Kommissionen beschränkt. Das Plenum meldet sich kaum zu Wort. Es wird denn auch die Meinung vertreten, dass die Arbeit der FLAG-Subkommissionen nach der Pilotphase wieder in die bisherige Kommissionsstruktur integriert werden muss.

Liegt der Grund für die Zerteilung der Parlamentsmitglieder in Bezug auf FLAG bei einem Informationsmangel? Danach gefragt, wie gut sich das Parlament von der Projektleitung FLAG informiert fühlt, kritisieren 46 Prozent die Unterstützung als unzureichend. Die andere Hälfte der Befragten ist hingegen mit der Information über FLAG zufrieden. Dabei ergeben sich keine Differenzen zwischen jenen Personen, die FLAG gut respektive schlecht kennen. Die Kritik an der Informationspolitik dürfte ihre Ursache darin haben, dass sich die Projektleitung mit ihren Informationsanstrengungen stark auf die betroffenen Ämter fokusierte, um damit einer Weisung des Bundesrates in dieser Hinsicht nachzukommen.

Für einige Mitglieder des Parlamentes stellt die Informationsbeschaffung eine Holschuld dar. Zudem hiess es, die Projektleitung verstehe die Bedürfnisse der Verwaltung wohl besser als jene des Parlaments. In diesem Sinne würde die Legislative einen „Mister FLAG“ bzw. eine „Miss FLAG“ zur Informationsvermittlung im Parlament begrüssen. Diese Person hätte für den Fluss der Informationen und Anregungen zwischen Projektleitung und Parlament und zwar in beiden Richtungen zu sorgen. Eine entsprechende Stelle könne durchaus bei den Parlamentsdiensten angesiedelt sein.

### D 3: Umgang der Parlamentsmitglieder mit FLAG



N = 100

Im Vorfeld der Umfrage tauchte vielfach die Frage auf, wie weit das Parlament fachlich und zeitlich in der Lage sei, die Leistungsaufträge und Globalbudgets zu beurteilen. Die Umfrage hat Befürchtungen bestätigt (vgl. obige Darstellung). Rund 60 Prozent der Be-

fragten fühlen sich fachlich mit den FLAG-Geschäften überfordert. Dies gilt auch für die Mitglieder der Kommissionen. Mehr als zwei Drittel der Befragten fehlt zudem die Zeit, um sich gründlich mit den FLAG-Geschäften auseinander setzen zu können. Umgekehrt geben nur knapp 40 Prozent an, Globalbudgets und Leistungsaufträge seien ohne weiteres zu bewältigen. Insgesamt, so der Tenor, sei der gegenwärtig grosse Aufwand des Parlamentes im Zusammenhang mit FLAG höchstens während der Pilotphase vertretbar: FLAG sei (noch) nicht miliztauglich.

*Wie weit zahlt sich der Aufwand für das Parlament in besseren Einflussmöglichkeiten aus?*

Hier kommt die ungleich grössere Ausstattung der Verwaltung mit Wissen und Ressourcen verglichen mit dem Parlament voll zum Tragen. Das Resultat: De jure vorhandene Gestaltungsmöglichkeiten können vom Parlament de facto nur beschränkt ausgenutzt werden. Gemäss Umfrage und Interviews sind Einflussmöglichkeiten des Parlamentes zwar vorhanden, aber ausserordentlich aufwändig. Um beim Konsultationsverfahren zu den Leistungsaufträgen ernsthaft mitreden zu können, bedarf es eines grossen Einarbeitungsaufwands seitens der Parlamentsmitglieder. In Interviews wird darauf hingewiesen, dass der Erfolg von Änderungsanträgen zu den Leistungsaufträgen am grössten ist, wenn die Vorschläge sehr konkret sind (z. B. wenn die Kritik an Indikatoren mit einem konkreten Vorschlag für neue Indikatoren begleitet ist). Ebenso bei den Globalbudgets: Diskussionen werden zwar geführt, der Umgang mit den Finanzinstrumenten sei aber z. T. noch ungenügend. Die Eingriffsmöglichkeiten bei den Globalbudgets verlangen viel Sachwissen und setzen gute Grundkenntnisse im Finanzbereich voraus, über die nur ein (kleiner) Teil der Abgeordneten verfügt. Erschwerend wirkt sich zudem das teilweise mangelhafte Reporting aus (vgl. weiter hinten, Abschnitt drei), dazu gehören unter anderem auch schwer verständliche Leistungsaufträge.

*Verbesserte Steuerung und strategische Ausrichtung*

Der Einfluss von FLAG auf die strategische Ausrichtung des Parlamentes wird nicht ohne Optimismus beurteilt: Gegen zwei Drittel von 74 Antwortenden finden, die Parlamentsarbeit habe in den von FLAG betroffenen Bereichen wenigstens teilweise eine strategische Ausrichtung erhalten. Und die Hälfte der befragten Parlamentsmitglieder gibt an, das Parlament könne die FLAG-Ämter mit Globalbudgets und Leistungsauftrag besser steuern als über die Detailrubriken der Staatsrechnung. Es wird berichtet, dass die Verwaltungstätigkeit für Mitglieder der relevanten Kommissionen in Folge FLAG transparenter werde. Ob sich dies aber in einer insgesamt besseren Steuerungsfähigkeit der Administration durch das Parlament niederschlägt, wird bezweifelt. Die Parlamentsmitglieder nehmen hier offensichtlich eine Unterscheidung zwischen der Ebene der Ämter einerseits und den Departementen und der Regierung andererseits vor. Während die Einflussmöglichkeit auf die einzelnen Ämter nach Ansicht des Parlamentes durch FLAG zugenommen hat, lassen sich die Regierung und Departemente nicht besser steuern und beaufsichtigen.

### **2.3 Wirkung von FLAG auf die Beziehungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung**

FLAG postuliert eine Neugestaltung der Beziehungen bzw. des Austausches zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung. Inwieweit dies eingetreten ist, möchten wir in diesem Abschnitt erläutern.

#### *Kontakte zwischen Parlament und FLAG-Ämtern*

Die Einführung von FLAG hat primär die Kontakte zwischen Kommissionen und FLAG-Ämtern verändert, allerdings in unterschiedlichem Ausmass. Während in den Fachkommissionen lediglich 16 Prozent der Befragten eine Zunahme der Kontakte feststellen, beobachtet in den Subkommissionen etwa die Hälfte der Befragten einen verstärkten Austausch mit der Verwaltung. Einheitlich wird hingegen eine sehr hohe Gesprächsbereitschaft der FLAG-Ämter konstatiert. Die betroffenen Dienststellen erhalten allerdings auch eine Gegenleistung für ihre Offenheit: Nach Einschätzung der interviewten Parlamentsmitglieder gehen die FLAG-Ämter meist gestärkt aus dem Konsultationsprozess zu den Leistungsaufträgen hervor: Das Verständnis für die Ämter steige tendenziell mit FLAG. Diese Einschätzung wird auch durch die befragten Amtsspitzen geteilt (vgl. hinten Abschnitt fünf).

#### *Zunahme der Informationen für das Parlament*

Bezüglich des Informationsflusses zwischen Parlament und FLAG-Ämtern beobachten knapp 30 Prozent der Befragten eine Zunahme. Bei den Mitgliedern der FLAG-Subkommissionen und der FiKO liegt dieser Anteil bei knapp 50 Prozent. Umgekehrt präsentiert sich die Situation bei den Nicht-Kommissionsmitgliedern: Nur gerade 11 Prozent stellen eine Zunahme der Informationen durch die FLAG-Ämter fest. Die bereits weiter vorne beobachtete Zweiteilung des Parlamentes in Sachen FLAG wird durch dieses Ergebnis unterstrichen.

#### *Verschiebung der Kompetenzen durch FLAG*

Wie schätzt das Parlament den Einfluss von FLAG auf das Kräftedreieck Parlament-Regierung-Verwaltung ein? Kommt es zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse zu Gunsten eines der drei Akteure? Knapp die Hälfte der Befragten antwortet darauf mit ja. Die Anteile der Ja-Stimmen sind bei den Kommissionsmitgliedern (ausser bei der FiKO) gar über 50 Prozent; von den Nicht-Kommissionsmitgliedern beobachten hingegen nur knapp 20 Prozent eine Neuaufteilung der Kompetenzen. Die Einschätzung von rechts und links ist auch unterschiedlich: Während bei den bürgerlichen Parteien weniger als 50 Prozent eine Neuaufteilung der Kompetenzen konstatieren (40 Prozent bei der FDP, 43 Prozent bei der CVP, 44 Prozent bei der SVP), sind es bei der SP 68 Prozent.

Weiter wurden jene, die von einer Veränderung der Entscheidungskompetenzen ausgehen, nach der Richtung der Machtverschiebung gefragt. Diese ist in den Antworten offensichtlich: Drei Viertel beklagen einen Machtverlust des Parlamentes zu Gunsten der Regierung

und Verwaltung. Diese Einschätzung gilt auch für die FLAG-Kenner. Einzig die Parteizugehörigkeit zeigt ein anderes Bild: Die Meinung wird in der FDP und SP von 80 Prozent, in der CVP und SVP von etwa 60 Prozent geteilt. Zwei Drittel sehen ferner einen Verlust wichtiger Mitsprachemöglichkeiten im Parlament. Bei SVP und SP sind dies gar drei Viertel, bei der FDP und der CVP hingegen weniger als die Hälfte.

Während die Aussagen in der schriftlichen Befragung zu den Kompetenzverschiebungen zugunsten Regierung und Verwaltung einheitlich ausfallen, wurde in den Interviews differenzierter argumentiert. Die Kompetenzverschiebung sei nicht nur negativ zu beurteilen. Eine Reduktion der Einflussmöglichkeiten in Detailfragen sei im Gegenteil zu begrüssen, da ja die ureigenste Kompetenz der Gesetzgebung als Steuerungsmöglichkeit beim Parlament bleibe. Es zeigt sich, dass die Definition der Parlamentsarbeit entscheidend ist für die Bewertung der Kompetenzverschiebung. Wer einen Schwerpunkt der parlamentarischen Aufgaben bei der Einflussnahme auf Details legt, sieht tatsächlich seine Kompetenzen beschnitten. Wer sich hingegen an NPM-Grundsätzen orientiert, sieht den Verlust an Detailkontrolle als Gewinn und gewichtet die Konzentration auf strategischer Steuerung höher. Jemand formulierte es so: Wer auf den FLAG-Instrumenten spielen könne, habe keine Angst vor Kompetenzverlust. Schliesslich ist auch der neu geschaffene „Auftrag“ ein parlamentarisches Instrument zur Einflussnahme auf strategische Ziele.

#### *Konzeptionelle Schwäche der Arbeitsteilung zwischen Parlament, Regierung, Verwaltung*

Heute nimmt das Parlament die Leistungsaufträge konsultativ zur Kenntnis. Kritik und Modifikationen können lediglich als Anregungen an den Bundesrat übermittelt werden. Dieser hat in der Vergangenheit die meisten dieser Anregungen aufgenommen, ist dazu aber nicht verpflichtet. Möchte das Parlament zwingend Änderungen herbeiführen, muss es einen sogenannten Auftrag formulieren. Konzeptionell liegen hier zwei Schwächen. Erstens kann das Parlament seine strategischen Aufgaben nur dann wahrnehmen, wenn es die entsprechenden Ziele selber mitgestalten kann. Dies ist im gegenwärtigen FLAG-Prozess nur beschränkt möglich: Auf den Leistungsauftrag (das Gefäss für strategische Ziele) hat das Parlament formal gesehen keinen direkten Einfluss. Zweitens besitzt das Parlament im heutigen System rein formal kein Regulativ, mit dem es auf ein Verfehlen von strategischen Zielen reagieren kann. Einzig eine Verweigerung eines Teils oder des gesamten Budgets kann das Parlament heute als Sanktion beschliessen. Dies ist eine sehr grobe Massnahme, die bisher noch nie erwogen worden ist. Das Parlament erhält einen Geschäftsbericht mit Informationen über die Umsetzung der Produkte, hat aber formal keine Möglichkeit (ausser über ein Gesetz, die Verweigerung oder Kürzung des Budgets oder einen Antrag an den Bundesrat) auf die Berichterstattung zu reagieren.

### **3 Reporting als Schnittstelle zwischen strategischer und operativer Führung**

Ein wichtiges Instrument für den Austausch im Dreieck Parlament-Departemente-FLAG-Ämter stellt das Reporting (Berichtswesen) dar. Basis für das Reporting im Parlament bilden die im Leistungsauftrag und den Globalbudgets enthaltenen Ziele und Vorgaben. Dem Parlament wird über jährliche Geschäftsberichte und in der Botschaft zur Staatsrechnung

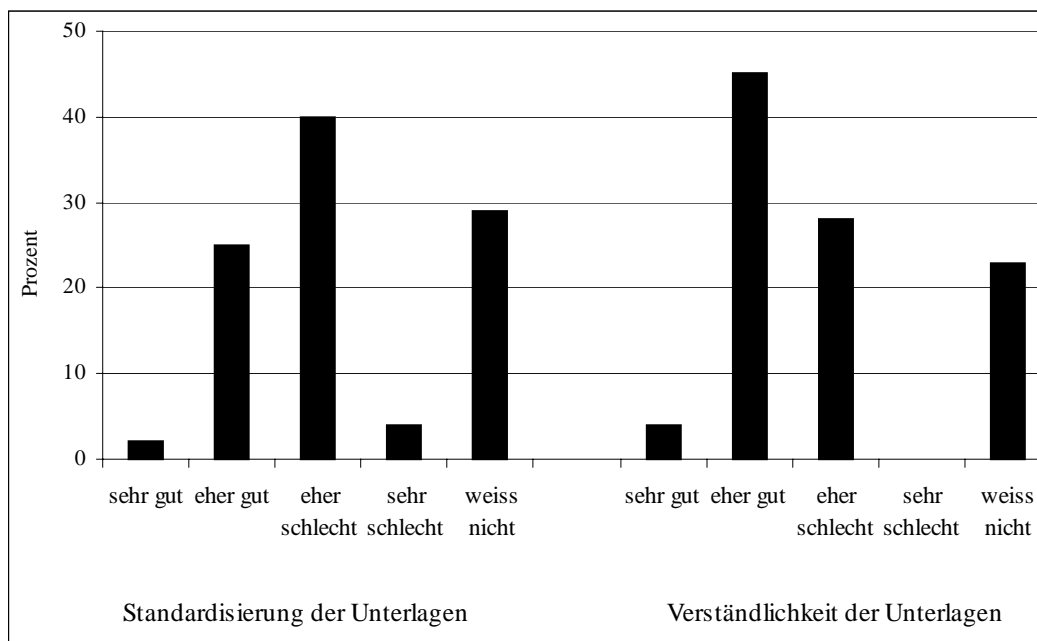
Bericht erstattet. Zwischen Departementen und Ämtern werden die Leistungsaufträge mittels Leistungsvereinbarungen konkretisiert. Berichtet wird mittels Leistungs- und Jahresberichten. Wie ist das Reporting zu beurteilen?

#### *Kritische Beurteilung der Berichterstattung aus Sicht des Parlamentes*

Zur Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion ist das Parlament auf ein fokussiertes und stufengerechtes Berichtswesen angewiesen. Es fehlt jedoch schon bei der Auswahl der Berichte für die Kommissionen eine einheitliche Regelung: Gemäss FLAG-Handbuch erhält das Parlament den jährlichen Geschäftsbericht, gemäss den Richtlinien des Büros der Räte werden der FLAG-Subkommission auch die Leistungsberichte und die Jahresberichte zugestellt. Die Kommissionen erhalten tatsächlich nur von einigen Ämtern Leistungsberichte.

Die von den Ämtern gelieferten Unterlagen sind für die Hälfte der Befragten gut verständlich. Ein Viertel hingegen kritisiert die Verständlichkeit der Dokumente, ein weiteres Viertel gibt dazu keine Wertung ab. Gegen die Hälfte der Befragten bemängelt die fehlende Standardisierung der Unterlagen und ein Viertel deren Umfang (vgl. Darstellung unten). In den Interviews wird diese Kritik am Reporting deutlich unterstrichen und mit dem Attribut „nicht miliztauglich“ ergänzt. Die Mitglieder der Legislative fordern zur Wahrung ihrer Funktion der Oberaufsicht ein zielgruppenspezifisches Berichtswesen: Broschüren und Berichte für Kunden enthalten selten die relevanten Informationen. Ferner könne von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern nicht erwartet werden, dass sie notwendige Informationen aus einer Vielzahl von Berichten herausdestillieren würden. Entsprechend wird ein gestrafftes, verdichtetes Berichtswesen gefordert. Notwendig seien einfach ersichtliche Zielerreichungsgrade, Indikatoren und Kennzahlen, die Vergleiche ermöglichen.

#### *D 4: Beurteilung des FLAG-Reporting durch das Parlament*



N = 93

### *Kritische Beurteilung der formalen und inhaltlichen Aspekte der Berichterstattung*

Die Auswertung von Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen sowie der entsprechenden Controlling-Berichte aus insgesamt neun FLAG-Ämtern führt zu positiven wie negativen Ergebnissen.<sup>3</sup> *Positiv* ist zu beurteilen, dass auf der Ebene der Outputs (Leistungen der Ämter: Produkte und Dienstleistungen) korrekte Ziele und Indikatoren vorliegen. Diese machen einen Soll-Ist-Vergleich möglich. Besonders im Bereich der Kosten (Stichwort: Kostendeckungsgrade) sind im Rahmen von FLAG deutliche Verbesserungen der Informationen erzielt worden. Für die Departemente sind diese Angaben handlungsleitend, wenn das Reporting als Führungsinstrument tatsächlich genutzt wird (vgl. hinten Abschnitt 4.2).

Die Untersuchungen haben ergeben, dass den positiven Effekten eine grosse Zahl von Kritikpunkten gegenüberstehen. Diese lassen sich in zwei Gruppen bündeln. Die erste Gruppe betrifft *formale Elemente* des Berichtswesens.

- Der grössere Teil der Leistungsaufträge und des Reporting ist sprachlich den Zielgruppen (Parlament, Regierung und Departement) nicht genügend angepasst. Ferner werden die Begrifflichkeiten namentlich im Reporting von Amt zu Amt und Departement zu Departement stark unterschiedlich verwendet. Wenn noch die oft komplizierte Fachsprache dazu kommt, leidet klar das Verständnis der Berichterstattung.
- Die Standardisierung der Unterlagen ist nicht gewährleistet. Das gilt sowohl für die Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen, wie auch für sämtliche Reportinginstrumente (Leistungs-, Jahres und Geschäftsbericht, Erläuterung zur Botschaft). Die Auswertung der Dokumente bestätigt weitgehend die Beurteilung durch die Parlamentsmitglieder in der Umfrage.

Auf der *inhaltlichen Ebene* fällt ein Kritikpunkt schwer ins Gewicht. Es fehlen in vielen Fällen Ziele und Indikatoren auf der Ebene der Impacts (Reaktionen der Zielgruppen auf die Outputs) und der Outcomes (gesellschaftliche Wirkungen). Dies gilt auch (abgesehen von einigen Ausnahmen) für die Kundenzufriedenheit, den meist genannten Indikator auf der Impact-Ebene. Dies ist ein zentraler Mangel des Berichtswesens. Ohne entsprechende Indikatoren lässt sich der Kreislauf zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung nicht schliessen. Ohne Indikatoren kann dem Postulat der Wirkungsorientierung nicht nachgelebt werden und zwar auf allen Ebenen. Am stärksten wiegt der Mangel aber beim Parlament, das mit der Einführung der Globalbudgets seinen Zugriff auf einzelne Rubriken aufgegeben hat. Dies lässt sich nur rechtfertigen, wenn im Gegenzug über die Wirkungen der Verwaltungstätigkeit berichtet wird. Gegenwärtig klafft hier eine grosse Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit.

---

<sup>3</sup> Zur Beantwortung dieser Frage stützen wir uns zusätzlich zu Interviews und Befragung des Parlaments auf die systematische Auswertung der Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen. Ein Teil dieser Auswertungen erfolgte im Rahmen der Einführung des Systems der integrierten Leistungs- und Wirkungssteuerung ILW. Das Reporting wurde ferner von einer Gruppe von Vertretern der Departemente, der FLAG-Ämter, dem EPA und der EFV diskutiert. Die entsprechenden Ergebnisse sind in einem Bericht festgehalten: Rieder S., Lehmann L., 2001: Berichtswesen FLAG Vorschläge für die formale und inhaltliche Vereinheitlichung des Berichtswesens, im Auftrag der Programmleitung FLAG, Bern.

Auch im Jahr 2001 wurde die Miliztauglichkeit nicht erreicht. Trotzdem werden in den Interviews markante Verbesserungen im Berichtswesen eingeräumt: Die Berichterstattung sei übersichtlicher und einheitlicher geworden, sie gewährleiste vermehrt den Überblick wenn auch noch nicht immer den Durchblick.

#### **4 Beurteilung der Auswirkungen von FLAG auf Stufe Regierung und Departemente**

Regierung und Departemente bilden das Scharnier zwischen der Legislative und der Verwaltung. Auf Grund dieser Stellung im Staatsaufbau kommt ihnen im Konzept FLAG eine zentrale Rolle zu: Auf der einen Seite sind sie die direkten Ansprechpartner des Parlaments und in diesem Sinne Verhandlungspartner im Rahmen der Globalbudgets. Auf der anderen Seite figurieren Regierung und Departemente als Leistungsbesteller gegenüber den FLAG-Ämtern und sind Vertragspartei im Rahmen der Leistungsaufträge und der Leistungsvereinbarungen. Wir gehen im Folgenden der Frage nach, wie diese Doppelrolle durch Regierung und Departemente wahrgenommen wird.

##### **4.1 Rolle des Bundesrates im Reformprozess FLAG**

Auf der Ebene der Regierung unterscheiden wir bei unserer Beurteilung zwischen zwei Aspekten: Zunächst wenden wir uns der Frage zu, welche Rolle die Exekutive als Akteur im System FLAG eingenommen hat (Position des Leistungsbestellers). Danach wechseln wir die Perspektive und stellen die Frage, welche Rolle die Regierung im Projektverlauf FLAG gespielt hat (Regierung als oberstes Entscheidungsgremium für die FLAG-Einführung).

##### *Regierung als Akteur kaum in den FLAG-Prozess integriert*

Die Evaluatoren haben keine Gespräche mit Vertretern des Bundesrates geführt. Seine Rolle als Akteur im FLAG Prozess haben wir daher auf Grund der Interviews mit den Mitgliedern des Parlamentes, der Departemente und der Amtsleitungen umschrieben. Es präsentiert sich folgendes Bild: Die Departementvorsteher sind als „Mitspieler“ bisher nur in Ausnahmen mit dem FLAG-Prozess direkt in Kontakt gekommen. Dies war vereinzelt bei der Verhandlung der Leistungsaufträge zwischen Departementen und Ämtern der Fall. Der Bundesrat als Kollektiv hat unseres Wissens nie substantiell über Leistungsaufträge oder Globalbudgets diskutiert und somit auch kaum Einfluss auf deren konkreten Inhalt genommen. Das heisst, die Schnittstelle zum Parlament respektive zu den Ämtern bilden immer die Departemente. Die Gesamtregierung fand bisher keinen Platz im System FLAG.

Wie ist dieser Befund zu bewerten? Grundsätzlich ist es nachvollziehbar, dass sich der Bundesrat im Rahmen eines Versuchs wenig oder gar nicht mit einzelnen Instrumenten befasst, die weder definitiv eingeführt sind, noch vom Umfang her (Personal, Budget) eine grosse Reichweite aufweisen. In diesem Sinne ist der Befund nicht sehr erstaunlich. Daneben stellt sich die grundsätzliche Frage, ob und wie weit innerhalb eines Kollektivgremiums von Departementvorstehern eine Diskussion über einzelne Leistungsaufträge möglich ist. Dies würde bedeuten, dass das Kollektiv in den Kompetenzbereich eines Departementvorstehers eingreift. In der Vergangenheit sind solche Einmischungen einzelner

Bundesräte in die Geschäfte ihrer Kollegen nicht auf sonderlich positives Echo gestossen. Gerade dies wird aber im Rahmen von FLAG erwartet. Die Regierung müsste über die Leistungsaufträge der Departemente befinden und diese gegebenenfalls verändern. Ob sich dies mit einem kollektiven Regierungssystem realisieren lässt, ist eine offene Frage. Erfahrungen in den Kantonen haben gezeigt, dass die Realisierung der NPM-Postulate auf der Regierungsebene mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist.

### *Regierung fehlte als Promotor des Projektes FLAG*

Das Projekt FLAG ist „von unten“ gewachsen: Es wurde durch verschiedene Amtschefs gestartet und erst allmählich konzeptionell gebündelt. Es erstaunt daher nicht, dass FLAG in seiner Startphase keine grosse Aufmerksamkeit durch die Regierung erhielt. Inzwischen hat sich dies insofern verändert, als dass der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements sich verstärkt für FLAG engagiert und die Anliegen der Steuerungsgruppe in die Regierung einbringt. Von der Gesamregierung hingegen sind keine klaren Signale in Hinblick auf die Umsetzung von FLAG ausgegangen. Der vorgezogene Entscheid über FLAG respektive das Kontraktmanagement im Herbst 2000 mag dies illustrieren. Letzteres wurde als Alternative zu FLAG zwar abgelehnt, was FLAG selber neuen Schub verlieh. Dieser wurde aber gleich wieder gebremst durch den Umstand, dass der Entscheid über FLAG selber vertragt wurde. Der frühere Beschluss über die Einführung von NOVE IT (Zentralisierung der Informatik auf Stufe Departemente) und die Diskussionen um den Start neuer FLAG-Ämter (einige Ämter wurden trotz weit gediehener Vorbereitungen nicht ins Projekt aufgenommen) bewirkten widersprüchliche Signale über die zukünftige Bedeutung der Reform. Eine gewisse Verunsicherung über die Zukunft des Projektes machte sich sowohl im Parlament wie auch in der Verwaltung breit. Es ist unklar, ob FLAG nur für eine sehr kleine Gruppe von Ämtern bestimmt ist oder ob das Modell auf einen grösseren Teil der Verwaltung ausgedehnt werden soll. Das Vier-Kreise-Modell des Bundesrates diente zwar zur konzeptionellen Positionierung von FLAG zwischen Kernverwaltung und öffentlich-rechtlichen Anstalten. In der Praxis führte dies aber zu keiner Klärung, da bis heute keine operationelle Definition vorliegt, nach der die Institutionen des Bundes in die vier Kreise eingeteilt werden können.

Unserer Ansicht nach sind die widersprüchlichen Signale des Bundesrates Ausdruck der uneinheitlichen Haltung der Departemente zum Projekt FLAG. Während sich einige (etwa das VBS) eine Ausdehnung von FLAG vorstellen können, sind andere zurückhaltend (EDI, UVEK).

In Ermangelung klarer politischer Aussagen über die Reichweite von FLAG wird von Politik und Verwaltung vielfach auf die absolute Reichweite der Reform zurückgegriffen. Gemessen am Total der Beschäftigten des Bundes dürfte FLAG 2003 eine Reichweite von etwa 7 Prozent haben. In absoluten Zahlen: 1999 arbeiteten rund 1300 Beschäftigte in FLAG-Ämtern, 2003 dürften es rund 2600 von insgesamt 38'000 Bundesangestellten sein.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Alle Zahlen gemäss Staatsrechnung 1999 und Planung der Projektleitung FLAG über die Umstellung von Dienststellen vom Dezember 1999.

Die isolierte Betrachtung dieser Grössenordnungen führt zu ernüchternden Schlussfolgerungen: Im Parlament wird kritisiert, dass sich für einen so kleinen Kreis von Dienststellen der Aufwand zur Prüfung von Leistungsaufträgen und Globalbudget nicht lohne. In der Verwaltung besteht Unsicherheit darüber, ob angesichts des bescheidenen Umfangs der Reform diese auf Dauer Bestand haben wird.

Der Mangel an klaren politischen Signalen zur Klärung der Situation wurde durch die Evaluation bereits bei der Zwischenbeurteilung 2000 festgehalten. Diese Kritik gilt nach wie vor. Unserer Ansicht nach fehlt ein Promotor, welcher die Reform politisch innerhalb und ausserhalb der Verwaltung stützen würde. Diese Rolle hätte der Bundesrat wahrnehmen müssen. Aus Sicht der Evaluation ist dies in zu geringem Masse geschehen.

Es ist in diesem Zusammenhang durchaus einzuräumen, dass eine klare Strategie der Regierung auf Grund der unterschiedlichen Positionen der Departemente nicht einfach zu definieren gewesen war. In der Praxis schlug sich dies in der Projektorganisation nieder (Steuergruppe mit Vertretern der Departemente). Hinzu kommt, dass die Projektleitung insgesamt aus einer eher schwachen Position heraus agierte, was der Definition einer klaren Marschrichtung nicht förderlich war. Für die schwache Position der Projektleitung gibt es drei Gründe:

- Die Trennung der Führungsfunktionen zwischen Finanzverwaltung (Vorsitz Steuergruppe) und Eidgenössischem Personalamt EPA (Projektleitung);
- die relativ geringe Ressourcenausstattung der Projektleitung (personelle Fluktuation) und die schmale Abstützung in der Hierarchie;
- die anfänglich unterschiedlichen Philosophien bei der Finanzverwaltung und dem Personalamt hinsichtlich der Zahl und Umstellung der FLAG-Ämter.

Nach Ansicht der Evaluation hat das Fehlen politischer Signale, die heterogene Struktur der Projektorganisation und die strukturell schwach positionierte Projektleitung insgesamt zu einer uneinheitlichen Führung der Reform geführt. Dies hat die Umsetzung klar geschwächt.

#### **4.2 Beurteilung von FLAG auf der Stufe der Departemente**

Die Departemente führen ihre FLAG-Ämter über die Leistungsvereinbarungen. Sie sollten die Rolle als Leistungsbesteller wahrnehmen. Als solches sind die Departemente die Ansprechpartner der Ämter bei der Aushandlung von Zielen und Leistungen im Rahmen von Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung. Deren Einhaltung gilt es über ein entsprechendes Reporting zu prüfen. Wir sind in diesem Zusammenhang folgenden drei Fragen nachgegangen:

- Werden Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen zwischen den Amtsleitungen besprochen und verhandelt?
- Nehmen die Departemente Einfluss auf die beiden Führungsinstrumente?

- Werden die vorgesehenen Reportinginstrumente durch die Departemente für ihre Führungsaufgaben verwendet?

In Erweiterung der Zwischenbeurteilung für das Jahr 2000 sind mittlerweile alle sechs betroffenen Departemente mit FLAG-Ämtern in die Auswertung einbezogen worden (Ausnahme bildet das EDA, welches über kein FLAG-Amt verfügt). Wir nehmen daher eine generelle Beurteilung vor.

#### *Unterschiedliche Umsetzung der Führungsfunktion bei den Departementen*

Grundsätzlich können wir bei den Departementen im Umgang mit FLAG drei Verhaltensmuster feststellen. Das erste Muster entspricht den im Konzept FLAG postulierten Abläufen: Ziele und Aufgaben werden gemeinsam von den Amtsleitungen mit den betroffenen Stellen in den Departementen besprochen. Die Reportingberichte werden regelmässig bilateral diskutiert. Das Ergebnis der Diskussion ist handlungsleitend: Es bildet die Basis für die Leistungsvereinbarungen der jeweils nächsten Periode. Bei einer Gruppe von drei Departementen konnte die Evaluation diesen Ablauf beobachten.

Ein zweites Verhaltensmuster der Departemente zeichnet sich durch eine anfängliche Passivität im Umgang mit den FLAG-Instrumenten aus. Bei Projektstart wurden weder Leistungsaufträge noch Leistungsvereinbarung besprochen. Mit fortschreitender Projektdauer trat eine Veränderung ein. Es fanden Gespräche über die Führungsinstrumente und die Reportingberichte statt. Das gegenwärtige Niveau der Auseinandersetzung liegt aber noch unter demjenigen der Gruppe eins. Bei einem Departement konnte dieses Muster beobachtet werden.

Schliesslich existiert ein drittes Muster. Bei zwei Departementen gab es bisher nur sehr geringe oder gar keine Gespräche über die FLAG-Instrumente. Diese Departemente nützen auch die Reportinginstrumente kaum oder gar nicht. Stattdessen werden die FLAG-Ämter mit den traditionellen Führungsinstrumenten geleitet.

#### *Auswirkungen bei einer Umsetzung von FLAG auf der Stufe Departement*

Bei der ersten und zweiten Gruppe von Departementen (vier von sechs) hat die Anwendung der FLAG-Instrumente zu positiven Veränderungen geführt. Nach Angaben der Befragten in den Departementen ist die Zusammenarbeit mit den Amtsleitungen deutlich intensiver geworden. Die Kenntnisse über die Aufgaben und Tätigkeiten ist bei den Departementen klar gestiegen. Sie erhalten neue und bessere Informationen zur Führung der Ämter. Die Leistungsaufträge geben der Amtstätigkeit klarere Konturen und erleichtern die Führung. Insofern konnten die Departemente von der Einführung von FLAG profitieren. In jenen Fällen wo keine Diskussionen der Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen geführt worden sind, hat FLAG den Departementen wenig gebracht.

### *Schwierigkeiten der Umsetzung von FLAG auf der Stufe Departement*

Es gibt drei Faktoren, welche die Umsetzung von FLAG bei den Departementen erschweren. Erstens spielt der Aufwand eine zentrale Rolle. Auch jene Departemente, welche die Instrumente korrekt und zielgerichtet umsetzen, klagen über den hohen Aufwand. Dieser entsteht mindestens teilweise auf Grund der doppelten Struktur: Einige Ämter werden von den Departementen mit FLAG geführt, andere über traditionelle Budgets und Führungsinstrumente. Diese Doppelspurigkeit macht es für die Departemente nicht leicht, sich auf das Projekt FLAG einzulassen. Bei den passiven Departementen wurde angesichts des Aufwands die Führung mit traditionellen Instrumenten beibehalten. Bei wenigstens zwei Departementen war offenbar der Anreiz zu klein, sich auf das neue Verfahren einzulassen.

Ein zweites Hemmnis stellt die Zweiteilung der Führungsstrukturen bei einem Teil der Departemente dar. Ein Amt hat möglicherweise nicht nur das Departement sondern eine dritte Stelle als Ansprechpartnerin im Prozess. So müsste das BAKOM (theoretisch) für einen Teil seiner Aufgaben der Kommunikationskommission, für den anderen Teil dem UVEK Rechenschaft ablegen. Die Kommission war aber nie an der Gestaltung und Umsetzung der Leistungsaufträge beteiligt. Beim Volkswirtschaftsdepartement liegt im Falle der Forschungsanstalten das Bundesamt für Landwirtschaft als dritter Partner zwischen Departement und dem Auftragnehmern des Leistungsauftrags. Das gleiche gilt für das Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe und den Zivildienst, welche dem Bundesamt für Veterinärwesen respektive dem seco und dem EVD rechenschaftspflichtig ist. Diese Strukturen erschweren die Umsetzung des klassischen dreistufigen Verfahrens (Parlament-Regierung/Departemente-Amt).

Ein drittes Hemmnis für die Umsetzung von FLAG stellt die traditionell enge Beziehung zwischen Departement und den Ämtern dar. In der Vergangenheit haben Departemente und Ämter meist gemeinsam gegenüber Regierung und Parlament Rechenschaft abgelegt. Nun sollten sich Personen mit einem langen gemeinsamen Erfahrungshorizont auf ein neues Rollenverständnis festlegen: Die Trennung zwischen Leistungsbesteller und Leistungserbringer. Dies ist theoretisch zwar einleuchtend, in der Praxis aber bisher nur sehr schwierig zu realisieren.

Die Ämter haben innerhalb der Departemente oftmals zwei Ansprechpersonen: Die eine kümmert sich um die inhaltlichen Aspekte, die andere um die Ressourcen, die einem Amt zur Verfügung stehen. Es stellt sich die Frage, ob diese Trennung der Verantwortlichkeiten auf Stufe Departement FLAG zuwiderläuft, da dieses eine Verknüpfung von Ressourcen und Inhalten postuliert. Dies muss nicht sein. Es kann durchaus sinnvoll sein, Ressourcen und Inhalte zu trennen. Dies ist konform mit der FLAG-Logik, wenn sich die entsprechenden Stellen zusammensetzen und inhaltliche Ziele mit den Ressourcen abgleichen. Dadurch entsteht die Notwendigkeit für eine gegenseitige Anpassung, was sowohl für die Zieldefinition wie den Einsatz von Ressourcen positiv ist. Negativ ist die Aufteilung der Verantwortung dann, wenn es keine Kommunikation zwischen den beiden Stellen gibt. Dann fehlt tatsächlich die Verknüpfung zwischen Inhalten und finanziellen Ressourcen.

## **5 Auswirkungen von FLAG auf der Stufe der Amtsleitungen**

FLAG hat für die Amtsführungen eine Reihe von Veränderungen gebracht. Im finanzpolitischen Bereich sind die Globalbudgets an Stelle der Aufteilung der Kredite nach Rubriken getreten. FLAG brachte eine Lockerung des Jährlichkeitsprinzips – die Möglichkeit zur Übertragung von Kreditresten – und die Erlaubnis zu kommerziellen Tätigkeiten mit sich. Im Personalbereich wurden für die FLAG-Ämter die Stellenplafonierung aufgehoben, Anstellungsbedingungen auf Basis von öffentlich-rechtlichen Verträgen ermöglicht und die Kompetenz dafür vollständig an die Ämter delegiert. Ferner wurde ein stärker leistungsorientiertes Lohn- und Bewertungssystem eingeführt sowie mehr Flexibilität bei der Einreihung von Mitarbeitenden geschaffen. Durch die Konsultation der Leistungsaufträge im Parlament erhöhte sich der Kontakt zwischen Verwaltung und Legislative: Die FLAG-Amtsspitzen wurden für Präsentationen ihrer Aufgaben vom Parlament aufgeboten. Früher wurden die Ämter in der Regel durch die Mitarbeitenden der Departemente vertreten.

Wie haben sich diese Veränderungen ausgewirkt? Die Evaluation hat in diesem Zusammenhang folgende Fragen geprüft:

- Haben die Amtsleitungen mehr Handlungsspielraum gegenüber den Departementen erhalten und diesen auch genutzt?
- Hat sich die Art der amtsinternen Führung verändert im Sinne einer stärkeren Delegation gegen unten ?
- Welche Auswirkungen auf die Amtstätigkeit hat der vermehrte Kontakt der FLAG-Ämter zum Parlament?

Wie bereits auf der Stufe der Departemente haben wir im Vergleich zur Zwischenbeurteilung die empirische Basis verbreitert und auch die Spitzen weiterer FLAG-Ämter in die Auswertung einbezogen sowie Ergebnisse aus der zweiten Mitarbeiterbefragung 2001 integriert.

### **5.1 Gestiegener Handlungsspielraum der FLAG-Ämter**

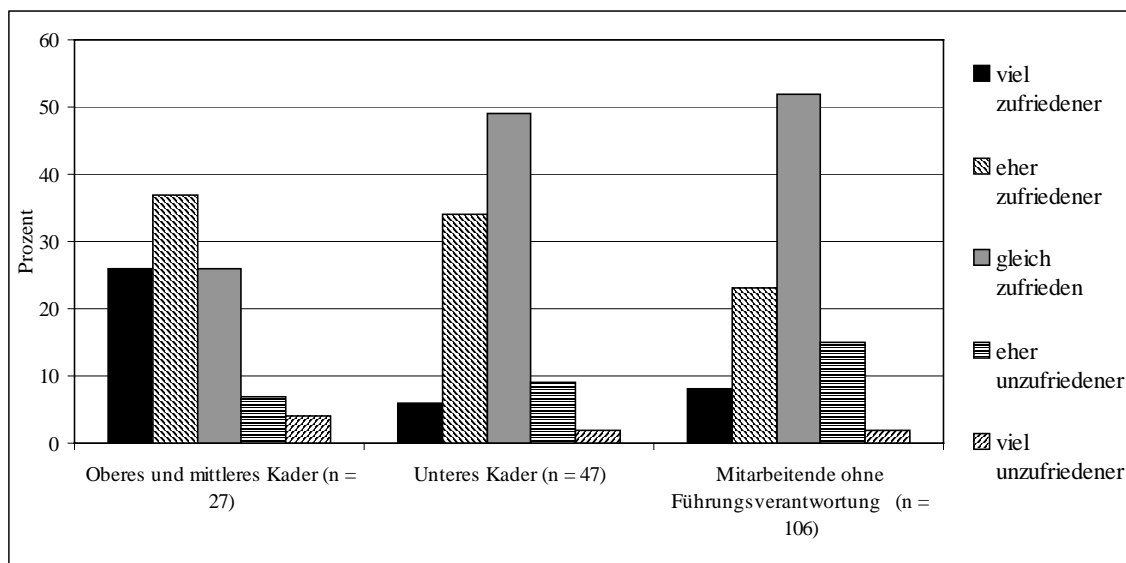
Betrachten wir alle 12 in die Evaluation einbezogenen Dienststellen, lassen sich grob zwei Gruppen unterscheiden. In einer ersten Gruppe von acht Ämtern ist der Handlungsspielraum sowohl gegenüber den Departementen wie auch gegenüber dem Personal deutlich gestiegen. Dies äussert sich vor allem in der Freiheit bei der Einstellung von Personal und der Möglichkeit, Mittel intern wahlweise für Löhne oder Investitionen einsetzen zu können. Von dieser Möglichkeit wurde in der ersten Gruppe von Ämtern ausführlich Gebrauch gemacht. Dies stellte für die Amtsleitungen einen wichtigen Meilenstein im Reformprozess dar. Auf den mittleren Hierarchieebenen führte FLAG bei einer Mehrheit der in Gruppe eins zusammengefassten Ämter ebenfalls zu mehr Entscheidungsspielraum. Dies äusserte sich beispielsweise in einer stärkeren Akquisition von externen Aufträgen, der Suche nach neuen Lösungen bei der Erfüllung von Aufträgen, aber auch (je nach Kompetenzdelegation) in mehr Spielraum beim Einsatz finanzieller Mittel.

Bei einer zweiten Gruppe von vier Ämtern sind die oben beschriebenen Effekte zwar auch zu beobachten, aber in weit geringerem Umfang. Dafür sind drei Gründe verantwortlich: Erstens berichten ein Teil der interviewten Direktoren, dass sie bei der Umsetzung der Übertragung von Budgetmitteln, der Personalpolitik aber auch beim Einsatz der EDV durch die Querschnittsämter (Personalamt, Finanzverwaltung, Projekt NOVE IT) zum Teil behindert worden seien. Die offenbar aufwändigen Bewilligungsverfahren für die Besetzung von Stellen oder die Übertragung von Kreditresten führten dazu, dass der formal bestehende Spielraum nur zögerlich genutzt worden ist. Zweitens sind in einzelnen Ämtern oder einzelnen Abteilungen der Ämter die FLAG-Instrumente (noch) nicht umgesetzt worden. Das heisst, die zuständigen Abteilungsleiter unterliessen es, die FLAG-Zielvorgaben herunterzubrechen, in Mitarbeitergesprächen zu verankern und damit operativ umzusetzen. Drittens liess die geringe Resonanz von FLAG auf Stufe Departemente bei einigen Ämtern den Elan zur Umsetzung von FLAG erlahmen. In diesen Fällen ist innerhalb der Ämter keine Auswirkung von FLAG zu beobachten.

Betrachten wir alle von der Evaluation untersuchten Ebenen der Reform, so ist trotz der eingangs vorgenommenen Unterscheidung in zwei Gruppen festzuhalten, dass die Veränderungen durch FLAG bei den Amtsspitzen am grössten ausgefallen sind. Sie haben von der Reform am meisten profitiert, sofern sie eine konsequente Umsetzung von FLAG betrieben haben. Letzteres hatte aber seinen Preis in Form eines hohen Aufwands beim Start des Projektes. Die Amtsdirektoren waren in der Vorphase die treibenden Kräfte hinter dem FLAG-Projekt und mussten damit auch einen guten Teil des Entwicklungsaufwands mit tragen. In den Mitarbeiterbefragungen 1999 und 2001 kam dies deutlich zum Ausdruck. Die Arbeitsbelastung stieg insgesamt an, beim oberen und mittleren Kader aber besonders stark. Dafür konnten die Kader umgekehrt von einem höheren Handlungsspielraum profitieren. Dieser hat gemäss unseren Umfragen vor allem in der Anfangsphase stark zugenommen, scheint mittlerweile aber ausgeschöpft zu sein. Dafür hat im Vergleich zur Situation 1999 der Handlungsspielraum auf der unteren Kaderstufen und bei den Mitarbeitenden zugenommen. Dieses Resultat ist plausibel: FLAG brachte zunächst vor allem für das obere Kader Veränderungen und neuen Handlungsspielraum. Erst mit fortschreitender Implementierung kamen solche Effekte auch auf den unteren Hierarchiestufen zum Tragen.

Die Zunahme des Handlungsspielraums in Folge FLAG hat sich insgesamt positiv auf die Arbeitszufriedenheit ausgewirkt. Dabei zeigte sich in den Umfragen ein klarer Zusammenhang zwischen dem Ausmass an Handlungsspielraum und der Veränderung der Arbeitszufriedenheit. Wie die untenstehende Abbildung zeigt, hat FLAG vor allem beim oberen und mittleren Kader zu einer überdurchschnittlichen Steigerung der Arbeitszufriedenheit geführt. Wir interpretieren dies als eine Folge der Zunahme des Handlungsspielraums. Auf den unteren Hierarchiestufen ist der Effekt wesentlich kleiner und die Zahl der Personen, welche unzufriedener geworden sind, grösser.

## D 5: Veränderungen der Arbeitszufriedenheit in Folge FLAG nach Hierarchiestufen 2001



Befragte Ämter: L+T, SMA, IGE;

### 5.2 Geschärftes Profil der FLAG-Ämter im Parlament

Der direkte Kontakt zwischen FLAG-Ämtern hat den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerates mehr führungsrelevante Informationen (v. a. Finanzkennzahlen) gebracht (vgl. Abschnitt zwei). Wie präsentiert sich das Bild bei den betroffenen FLAG-Ämtern?

Der vermehrte Kontakt zum Parlament führte aus Sicht aller befragten Amtsspitzen primär zu einem besseren gegenseitigen Verständnis. Die Ämter erhielten Gelegenheit, ihre Aufgaben vorzustellen und auf bestimmte Probleme hinzuweisen. In Einzelfällen konnten auf diese Weise zusätzliche Ressourcen für die Bewältigung der Aufgaben bereitgestellt werden. In diesem Sinne gestaltete sich der Austausch auch für die Verwaltung positiv.

Betrachten wir alle untersuchten Ämter, so hat sich für etwa die Hälfte der Kontakt mit dem Parlament auf jeden Fall gelohnt. Für die andere Hälfte sind neben den positiven auch negative Aspekte aufgetreten. Der Aufwand für die Berichterstattung zuhanden des Parlamentes wird als zu hoch kritisiert. Ferner macht sich bei einem Teil der Befragten eine gewisse Enttäuschung darüber breit, dass sich die Diskussion mit dem Parlament zu sehr an der Oberfläche bewegt habe. Schliesslich wurden nach Meinung etwa der Hälfte der befragten Amtschefs die Inhalte zu sehr von finanziellen Fragen überlagert. Eine grundsätzliche Verknüpfung von Leistungen und Finanzen ist noch wenig spürbar.

Ungeachtet der negativen Aspekte zahlt sich der verstärkte Kontakt mit dem Parlament für die FLAG-Ämter aber aus. Sie sind besser bekannt in den Räten und können in der Regel mit einer höheren Akzeptanz bei Budgetanträgen rechnen. Dies hat seinen Preis in einem höheren Aufwand beim Reporting und einer stärkeren Kontrolle durch die Kommissionen. Der engere Kontakt zwischen Ämtern und Parlament führt zu einer Annäherung von strategischer Steuerung und operativer Verwaltungstätigkeit.

Der direkte Kontakt der Verwaltung mit dem Parlament wirft auf der konzeptionellen Ebene die Frage auf, ob sich Auswirkungen auf die Gewaltenteilung ergeben. Das klassische Verständnis unseres Staatsaufbaus sieht vor, dass die Regierung die Verwaltung führt und Kontakte zur Legislative immer über die Exekutive erfolgen. Wird dieses Prinzip durch FLAG tangiert? Dies wäre der Fall, wenn der vermehrte Kontakt zwischen Ämtern und Legislative zu einer Umgehung von Regierung und Departementen führen würde. Ferner könnte die kritische Distanz zwischen Kontrollbehörde (Parlament) und Ausführungsorganen (Verwaltung) schwinden. Für beide Effekte konnten wir bisher keine Indizien finden. Die Umgehung der Regierung war bisher kein Problem, weil kaum Themen mit politischer Brisanz im FLAG-Prozess behandelt worden sind. Dort, wo dies hätte der Fall sein können (z. B. beim BAKOM) hat das Departement und die Regierung mit traditionellen Instrumenten geführt. Die kritische Distanz wurde bisher ebenfalls kaum jemals unterschritten. Der Grund liegt darin, dass (anderes als etwa bei den Kantonen) auf nationaler Ebene mindestens vier Kontrollinstanzen beim Parlament vorhanden sind (Fach- und FLAG-Subkommissionen der FiKO und GPK in beiden Räten). Diese kontrollieren sich gegenseitig, was bisher zur Wahrung der Distanz zwischen Parlament und Verwaltung beigetragen hat.

## **6 Beurteilung der Auswirkungen von FLAG auf die Mitarbeitenden der FLAG-Ämter**

FLAG löst über die Einführung von neuen Instrumenten Veränderungen von Prozessen und Strukturen innerhalb der Ämter aus. Dadurch soll letztendlich auch die Organisationskultur verändert werden. Inwiefern lassen sich diese postulierten Veränderungen tatsächlich beobachten? Welches sind in der Praxis die Wirkungen von FLAG auf die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter? Um diesen Fragen nachzugehen wurden 1999 und 2001 beim Bundesamt für Landestopographie (L+T), der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt MeteoSchweiz (SMA), der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) sowie beim Institut für Geistiges Eigentum (IGE) Mitarbeiterbefragungen durchgeführt. Ziel war es, die Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Mitarbeitenden der betroffenen Amtsstellen zu ermitteln. Wir fassen die Ergebnisse der Untersuchung zusammen und verweisen für eine ausführliche Darstellung auf die Zwischenberichte der Phasen eins und drei der Evaluation.<sup>5</sup>

### **6.1 Prozesswandel**

FLAG hat in den vier untersuchten Ämtern tatsächlich einen Prozesswandel bewirkt. Auslöser davon war die Definition von Produkten und die Gestaltung von Prozessen, welche die Herstellung der Produkte bei der Leistungserstellung abbildeten. In allen untersuchten Amtsstellen wurde dieser Weg beschritten. Die Untersuchung zeigt aber deutlich, wie schwer sich die Verwaltung bei der Reorganisation der internen Arbeitsorganisation tut. In der Regel waren mehrere Versuche notwendig, um funktionierende Abläufe zu etablieren. Zur Definition der Produkte benötigten einzelne Ämter bis zu einem Jahr. Vielfach wurden

---

<sup>5</sup> Evaluation FLAG, Phase eins und drei. Analyse des betrieblichen Wandels, Dezember 1999 und Juni 2001

im ersten Versuch lediglich Abteilungen zu Produkten umbenannt. Entsprechend harzig gestaltete sich die Prozessorientierung in der Praxis. Die Produktverantwortlichen haben es bei solchen Voraussetzungen schwer, ihre Aufgaben wahrzunehmen. Neben der Prozessorientierung wurden neue Führungsinstrumente eingeführt. Dazu gehören individuelle Zielvereinbarungen, Leistungsanreize sowie Produktgruppenbudgets. Diese Elemente sind Voraussetzung für einen Prozesswandel. Sie wurden in allen vier untersuchten Ämtern etabliert.

#### *Wirkungen der FLAG-Instrumente auf die Mitarbeitenden*

Damit die Reorganisationen auch Auswirkungen auf die Mitarbeitenden haben können, müssen die neuen Verfahren und Instrumente bekannt sein. Grundsätzlich ist diese bei rund der Hälfte aller Mitarbeitenden der Fall. Der Bekanntheitsgrad der neuen Abläufe und Instrumente nimmt im Zeitverlauf allerdings ab. Dies zeigt ein Vergleich der Umfrageergebnisse 1999 und 2001. Wir führen dies auf die gesteigerten Informationsanstrengungen am Anfang der Reformen zurück, welche mit der Zeit offenbar etwas nachgelassen haben. Besonders bei den nach 1999 eingestellten Mitarbeitenden ist der Informationsstand über FLAG kleiner. Der Effekt lässt sich zeitverzögert auch bei den Ämtern beobachten, die später in den FLAG-Prozess eingestiegen sind.

Inwiefern sind die Mitarbeitenden von FLAG mit der Einführung der neuen Instrumente zufrieden? Diesbezüglich konnten wir deutliche Amtsunterschiede festgestellt. Bei der L+T und bei der ZAS hat die Zufriedenheit mit der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente leicht abgenommen. Allerdings ist das absolute Niveau zu beachten: Etwa 70 Prozent der Befragten sind mit den FLAG-Instrumenten eher oder sehr zufrieden. Beim IGE ist ein deutlicher Zufriedenheitsanstieg bezüglich der neuen Steuerungsinstrumente bei rund 15 Prozent der Befragten zu beobachten. In allen drei Ämtern zeigte sich eine Verschiebung von der Gruppe der „sehr Zufriedenen“ zu den „eher Zufriedenen“. Ebenfalls sind die nach Reformbeginn in die Ämter eingetretenen Mitarbeitenden zufriedener mit den Instrumenten als die vor Reformbeginn eingetretenen Mitarbeitenden.

In allen befragten Ämtern hat der Einfluss der FLAG-Instrumente auf die Arbeit mit zunehmender Implementation der Reform zugenommen. Die stärksten Wirkungen löste die Produktgruppierungen aus. Auch hier sind die Wirkungen bei den nach Reformbeginn eingestellten Mitarbeitenden höher. Im Weiteren stellen wir fest, dass die Wirkungen der Instrumente beim Start der Reform vor allem auf der oberen Hierarchieebene zu beobachten sind. Mit fortschreitender Reformdauer beginnt diese aber auch auf den unteren Ebenen „Fuss zu fassen“.

Bei der Art der Wirkungen zeigt sich ein klares Bild: FLAG führte zu einer Steigerung der Arbeitsbelastung, die zwischen 1999 und 2001 nochmals zugenommen hat. Gleichzeitig hat auch die Zielorientierung (wenn auch nur leicht) zugenommen und der Handlungsspielraum hat sich etwas erweitert. Dies gilt vor allem für die oberen und mittleren Hierarchieebenen (vgl. Abschnitt 5.1). Wichtige Reformziele wie die Vereinfachung von Arbeitsabläufen oder die Beschleunigung von Entscheidungsprozessen sind bislang nur ungenügend er-

reicht worden. Eine Ursache dafür könnte im administrativen Aufwand liegen, der in Zusammenhang mit der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente stark zugenommen hat.

#### *Wirkungen von FLAG auf bestimmte Gruppen von Mitarbeitenden*

Die Evaluation hat die Wirkung von FLAG auf die Gleichbehandlung von jüngeren und älteren Mitarbeitenden sowie auf Frauen und Männer untersucht. Zunächst lässt sich festhalten, dass die Reform weder Frauen noch Männer gravierend bevorzugt oder benachteiligt hat. Rund 80 Prozent der Befragten äusserten sich in den Umfragen 1999 und 2001 in diesem Sinne. Die übrigen Befragten vermochten eine leichte Bevorzugung von Frauen gegenüber Männern zu beobachten. Diese Tendenz hat sich zwischen 1999 und 2001 verstärkt. 2001 haben 21 Prozent der Befragten (davon 8 Prozent Frauen) sich in diesem Sinne geäussert. FLAG führt gemäss unseren Umfragen bis zu einem gewissen Grad zu einer Ungleichbehandlung von jüngeren und älteren Mitarbeitenden. Jüngere Personen werden durch FLAG bevorzugt: Sowohl 1999 wie auch 2001 haben sich mehr als 20 Prozent der Befragten in diesem Sinne geäussert.

#### *Wirkungen von FLAG auf die Arbeitszufriedenheit insgesamt*

Die Arbeitszufriedenheit in den untersuchten vier Ämtern hat sich zwischen 1999 und 2001 insgesamt kaum verändert und liegt auf einem sehr hohen Niveau. Eine leichte Zunahme der Arbeitszufriedenheit in Folge FLAG konnte bei zwei der vier im Detail untersuchten Ämter beobachtet werden. Vergleichen wir die Arbeitszufriedenheit von FLAG- und Nicht-FLAG-Ämtern, können wir bei einzelnen Aspekten zwar Differenzen erkennen.<sup>6</sup> Diese sind allerdings nicht systematisch. Das heisst, wir können nicht feststellen, dass die Mitarbeitenden von FLAG-Ämtern in Folge der Reform besonders zufriedener oder unzufriedener geworden sind im Vergleich zu „herkömmlich“ geführten Ämtern. Jedoch schneiden die FLAG-Ämter bei einigen von FLAG ausdrücklich avisierten Aspekten (Attraktivität des Arbeitgebers, Bürgernähe, Zielorientierung, Führungs- wie Umsetzungsverantwortung) im Vergleich zu Nicht-FLAG-Ämtern deutlich besser ab.

## **6.2 Strukturwandel**

Die durch FLAG ausgelösten Strukturveränderungen sind den Mitarbeitenden insgesamt bekannt. Allerdings nimmt der Kenntnisstand mit zunehmender Projektdauer wie bei den Instrumenten ab. Insgesamt sind zwei Drittel der Befragten ziemlich gut bis sehr gut informiert im Gegensatz zu einem Drittel der ziemlich schlecht bis gar nicht Informierten.

Ähnlich wie der Prozesswandel bringen die Strukturveränderungen den Mitarbeitenden Vor- und Nachteile. Als Nachteil gilt der gestiegene Koordinationsaufwand, der nach Aussagen von mehr als zwei Drittel der Befragten in Folge der Reform gestiegen ist. Die Vorteile der neuen Strukturen liegen in der gestiegenen fachlichen Diskussion und dem grösseren Entscheidungsspielraum. Ein Drittel (L+T) bis zu 50 Prozent (IGE) der Befragten geben an, entsprechende Effekte in ihrem Umfeld beobachtet zu haben. Insgesamt sind rund

---

<sup>6</sup> Es wurden 11 FLAG und 11 Nicht-FLAG-Ämter verglichen und zwar auf Grund der Personalbefragung des EPA aus dem Jahr 2000, vgl. Evaluation FLAG Bericht Phase drei, 2001

70 Prozent der Befragten mit den Strukturveränderung aufgrund der Reformen zufrieden, was gegenüber 1999 eine Zunahme darstellt.

### **6.3 Kulturwandel**

Die Unternehmenskultur (bestehend aus Kunden-, Mitarbeiter-, Innovations- und Kostenorientierung) hat sich insgesamt nur wenig verändert. Die Effekte von FLAG auf die vier genannten Dimensionen in den beiden Umfragen 1999 und 2001 sind etwa gleich. Die stärksten positiven Veränderungen sind bei der Innovationsorientierung sowie der Mitarbeiterorientierung zu beobachten (v.a. beim IGE). Hier haben die Prozessüberprüfungen offenbar positive Effekte ausgelöst, wenn es darum ging, neue Lösungen einzuführen. Ebenso hat die Bedeutung des Mitarbeitergespräches in Folge von FLAG zugenommen und damit die Mitarbeiterorientierung gestärkt. Die Kostenorientierung ist in Einzelfällen gestiegen (L+T), was auf die zunehmende Kostentransparenz (Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung) zurückzuführen ist. Die Kundenorientierung liegt überall relativ hoch und nimmt über die Zeit gesehen leicht zu. Die Ergebnisse sind insgesamt aber nicht einheitlich. So etwa hat sich in einem Fall (ZAS) die Unternehmenskultur in allen vier Dimensionen zwischen 1999 und 2001 leicht negativ verändert. Insgesamt sind die beobachteten Differenzen aber relativ klein.

## **7 Auswirkungen von FLAG auf Output und Impact der betroffenen Ämter**

FLAG will die Prozesse auf Stufe Politik und Verwaltung verändern, um damit die Leistungen der Ämter zu beeinflussen. Konkret werden Veränderungen des Outputs (die Ämter können neue Produkte generieren, die Quantität und die Qualität bestehender Produkte verändern) und der Impacts (d. h. die Leistungen der Ämter sollen den Nutzen für die Zielgruppen verbessern) angestrebt.

Wir haben bei vier Ämtern (Bundesamt für Landestopographie, MeteoSchweiz, Zentrale Ausgleichsstelle sowie beim Institut für Geistiges Eigentum) nach Auswirkungen von FLAG bei den Outputs und Impacts gesucht. Die Ausführungen basieren auf einem hypothetischen Längsschnittvergleich (Entwicklungen in den letzten drei bis vier Jahren wurden im Nachhinein erfragt) und auf einem Quervergleich (FLAG-Ämter wurden mit dem seit 1997 selbständigen IGE verglichen). Untersuchungsleitend sind somit erstens die Hypothese, dass sich Leistungen der Ämter in der Vergangenheit durch die Reform positiv verändert haben und zweitens die Annahme, dass je „radikaler“ die Reform ausgestaltet worden ist, desto grössere Veränderungen der Leistungen zu beobachten sind.

### **7.1 Wirkungen von FLAG auf der Ebene der Outputs**

Die *Outputs* der vier untersuchten Ämter haben sich seit der Einführung der Reformen verändert. Es sind neue Produkte entwickelt worden, bestehende Produkte wurden in Preis und Qualität verändert. Die Serviceleistungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Produkten wurden modifiziert und verbessert (z. B. Verkürzung von Behandlungsfristen). Ferner hat das Marketing bei den primär kommerziell ausgerichteten Produkten einen starken Aufschwung genommen. Die Leistungen der Ämter werden offensiv und pu-

blikungsgerecht dargestellt. Zentral ist nun die Frage, wie weit die genannten Veränderungen auf FLAG zurückzuführen sind? Wir unterscheiden eine direkte Wirkung (wegen FLAG wurde ein Produkt neu geschaffen) oder indirekte Wirkung (wegen FLAG werden Serviceleistungen verändert, Preise angepasst, Werbung modifiziert).

Die Analyse zeigt, dass FLAG bei den *direkten Wirkungen* auf den Output wenig Einfluss gehabt hat. Dies bedeutet, dass ein grosser Teil der Produktpalette durch FLAG kaum verändert worden ist. Die in der Untersuchungsperiode neu eingeführten Produkte sind mehrheitlich nicht durch FLAG induziert worden, sondern sind auf die technische Entwicklung, Nachfrageveränderungen oder auf gesetzliche Modifikationen zurückzuführen. Die Outputs sind ferner nicht beliebig veränderbar: Gesetzliche Bestimmungen (Definition der Tätigkeitsbereiche) sowie Vorgaben in den Leistungsaufträgen (z. B. bei MeteoSchweiz) setzen hier klare Grenzen.

FLAG wirkte hingegen *indirekt* über eine Veränderung der Führungskultur und Führungsinstrumente auf den Output der Ämter. Dies äusserte sich darin, dass die Reaktionsfähigkeit der Ämter auf Veränderungen bei den Bedürfnissen ihrer Zielgruppen stark zugenommen hat. Neue Dienstleistungen und Produktpassungen konnten schneller und in besserer Qualität bereit gestellt werden, als es ohne FLAG der Fall gewesen wäre. Zentrales Element ist in diesem Zusammenhang der gestiegene Freiheitsgrad bei Anschaffungen und bei der Einstellung von Personal. Die Amtsleitungen haben diesen Spielraum genutzt und gezielt dort den Output verändert, wo es kurzfristig notwendig erschien. Dies ist etwa bei Behandlungsfristen, dem Marketing, der Aktualisierung von Produkten etc. der Fall. Die Professionalität bei der Präsentation und Vermarktung der Leistungen ist durch FLAG wesentlich gefördert worden. Insofern haben die Reformen tatsächlich Effekte bei den Outputs ausgelöst, allerdings nicht auf breiter Front. Zwei Beispiele mögen dies illustrieren. Das Erste betrifft das Bundesamt für Landestopographie. Die untenstehende Tabelle zeigt, dass von den hier dargestellten fünf Produkten nur eines durch FLAG beeinflusst worden ist, nämlich die Produktion der CD-Roms. Dieses Produkt wäre auch ohne FLAG eingeführt worden, weil die technische Entwicklung sich aufdrängte. Hingegen hat es die Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes durch FLAG dem Amt stark vereinfacht, auf neue Entwicklungen schnellstmöglich zu reagieren (dies gilt vor allem für die Erhöhung des Ausstosses zwischen 1997 und 1998, dem Jahr der FLAG-Einführung; die Reduktion der Verkaufszahlen 1999 ist auf die kurze „Lebensdauer“ digitaler Kartenprodukte zurückzuführen, was die Notwendigkeit einer raschen Reaktionszeit verdeutlicht).

*D 6: Beispiel für indirekte Wirkungen von FLAG bei L+T: Reaktion auf Nachfrage nach CD-ROM*

Produkte	Absatzzahlen in Stück*		
	1997	1998	1999
Landeskarten 1 :25'000	317'148	307'562	290'748
Landeskarten 1 :50'000	79'827	76'693	68'405
Landeskarten 1 :100'000	12'071	10'499	9'837
Freizeitkarten 1 :50'000	61'434	66'459	71'177
CD-ROM	4'263	8'539	3'940

Ein zweites Beispiel für die indirekten Wirkungen von FLAG ist die Behandlung von Gesuchen bei der Zentralen Ausgleichsstelle. Die untenstehende Tabelle zeigt, dass die Rückstände bei der Dossierbearbeitung im Bereich AHV zwischen 1997 und 1999 drastisch reduziert werden konnten. Während die Reduktion zwischen 1997 und 1998 auf die Freigabe von Personalressourcen des Bundesrates zurückzuführen sind, kann die Minderung zwischen 1998 und 1999 direkt auf die Flexibilisierung durch FLAG zurückgeführt werden. FLAG führte in diesem Bereich zu einer Produktivitätssteigerung. Umgekehrt zeigten unsere Untersuchungen, dass bei den im unteren Teil der Tabelle aufgeführten Outputs im Bereich IV weder direkte noch indirekte Veränderungen der Outputs in Folge FLAG eingetreten sind (die dort zu beobachtenden Schwankungen bewegen sich im Rahmen des normalen „Arbeitsvorrates“ und sind über die Jahre immer etwa gleich).

*D 7: Beispiel für indirekte Wirkungen von FLAG auf den Output: Verkürzung Bearbeitungszeiten bei der ZAS*

Produkte		1997	1998	1999
AHV	Laufende Renten	245'569	272'220	297'515
	Eingegangene Leistungsgesuche	40'263	40'300	40'501
	zur Bearbeitung anstehende Gesuche	20'426	10'984	1'211
IV	Laufende Renten	61'303	61'719	61'797
	Eingegangene Leistungsgesuche	7'832	7'548	6'918
	zur Bearbeitung anstehende Gesuche	322	138	320

Die indirekten Wirkungen verlaufen aber nicht ausschliesslich in Richtung eines immer grösseren und „besseren“ Outputs. Vielmehr wurden Leistungen gezielt auch abgebaut, Preise erhöht (z. B. Gebührenerhöhung beim IGE) oder zu teure Dienstleistungen modifiziert oder eingestellt. Das gestiegene Kostenbewusstsein innerhalb der Verwaltung ist wesentlich für solche Effekte verantwortlich.

## 7.2 Wirkungen von FLAG auf der Ebene der Impacts

Die Evaluation hat sich bei der Erfassung der Auswirkungen von FLAG auf die *Impacts* primär der Erfassung der Kundenzufriedenheit gewidmet. Generell konnte bei allen untersuchten Ämtern eine hohe Kundenzufriedenheit gemessen werden. Deren Veränderung ist ebenfalls positiv, d. h. die Kundengruppen sind in den letzten drei Jahren tendenziell zufriedener geworden, wobei das Ausgangsniveau sehr hoch war und die absoluten Veränderungen eher klein ausgefallen sind.

Für die Evaluation von zentraler Bedeutung ist die Frage, inwieweit die Veränderungen der Kundenzufriedenheit durch FLAG beeinflusst worden sind. Die Untersuchung hat gezeigt, dass auf hohem Abstraktionsniveau (Gesamtzufriedenheit mit einem Amt) Wirkungen von FLAG nicht eindeutig zu isolieren sind. Zwar liegt die Vermutung nahe, dass ein Teil der positiven Veränderungen durchaus auf die Reformen zurückzuführen ist. Methodisch lässt sich dies allerdings nicht zweifelsfrei nachweisen. Daher wurden Teilaspekte der Kundenzufriedenheit näher untersucht. Zum einen wurden mittels Umfragen die Veränderung der Zufriedenheit mit den Produkten an sich und zum andern die Zufriedenheit mit allgemeinen Elementen des Kundenkontaktes untersucht (Erreichbarkeit, Höflichkeit, Hilfsbereitschaft etc.).

Es lässt sich zeigen, dass bei einzelnen Produkten tatsächlich eine Wirkungskette besteht zwischen erstens dem veränderten Ressourceneinsatz im Amt (Kostenorientierung, Personalpolitik), zweitens einer veränderten Qualität des Outputs und drittens der Zufriedenheit der Zielgruppen mit dem Produkt und den damit verbundenen Serviceleistungen. Solche Wirkungsketten lassen sich namentlich für das weiter vorne aufgeführte Beispiel der CD-ROM erkennen. Die entsprechenden Werte sind in der untenstehende Tabelle aufgeführt.

*D 8: Beispiel für die Wirkung von FLAG auf der Impact-Ebene: Zunahme der Kundenzufriedenheit bei einzelnen Produkten*

Produkte	n	IST-Zustand	Veränderung letzte zwei Jahren
Landeskarten 1:25'000	273	3.83	0.08
Landeskarten 1:50'000	253	3.78	0.04
Landeskarten 1:100'000	207	3.73	0.03
CD-Rom	139	3.32	0.15
VECTOR25	29	3.17	0.23
VECTOR200	19	3.11	0.29
Pixelkarten	72	3.40	0.15
Höhenmodelle	37	3.16	0.06

Die Tabelle gibt einen Hinweis auf den Umfang der Impacts. Es ist keineswegs so, dass eine Zunahme der Kundenzufriedenheit bei allen Produkten und allen Serviceleistungen zu beobachten ist. Es ist im Gegenteil so, dass die Impacts, welche durch FLAG ausgelöst worden sind, einen kleineren Teil all jener Aspekte betreffen, die untersucht worden sind. Die folgende Tabelle soll dies illustrieren. Es finden sich dort die summarischen Ergebnis-

se für zwei Ämter. Die Übersicht zeigt, dass beim FLAG-Amt (L+T) die Zufriedenheit sich nur bei einem kleineren Teil der Produkte in Folge der Reform verändert hat. Beim IGE, welches mit dem Wechsel in den 3. Kreis einen noch weitergehenden Schritt vollzogen hat, fallen die Wirkungen deutlicher aus. Diese Differenz zwischen FLAG-Amt und selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt entspricht den Erwartungen. Demnach veränderte sich die Impacts bei zunehmendem Handlungsspielraum stärker.

*D 9: Beispiel für Reichweite der Wirkung von FLAG auf der Impact-Ebene: Veränderung der Kundenzufriedenheit bei Produkten zweier Ämter*

	Veränderungen der Kundenzufriedenheit bei Produkten der L+T wegen FLAG		Veränderungen der Kundenzufriedenheit bei den Produkten des IGE in Folge des Wechsels in den 3. Kreis	
	Ja	Nein	Ja	Nein
Anzahl untersuchte Produkte und Dienstleistungen	4	11	3	2
Anzahl untersuchte Aspekte von Serviceleistungen	2	6	6	3

Veränderungen können sowohl positiv wie negativ sein, d. h. Kundenzufriedenheit hat zu- oder abgenommen

Wie bereits auf der Ebene der Outputs muss an dieser Stelle betont werden, dass FLAG nicht automatisch eine Zunahme der Kundenzufriedenheit bewirkt. Wegen der stärkeren Kostenkontrollen werden beispielsweise Preise angehoben oder Leistungen abgebaut. In diesen Fällen hat sich die Kundenzufriedenheit klar reduziert. Auch dies ist eine Folge von FLAG, welche aber oftmals vergessen wird, wenn über die potentiellen Wirkungen diskutiert wird.

## **8 Gesamtbeurteilung von FLAG**

Auf Grund der in den Abschnitten zwei bis sieben geschilderten Ergebnisse nehmen wir im nächsten Abschnitt eine Gesamtbewertung von FLAG vor. Wir folgen dabei den vier Ebenen unseres Modells.

### *Bewertung der Umsetzung von FLAG im Parlament*

Im Sinne einer Längsschnittbeobachtung kommt die Evaluation hinsichtlich der Umsetzung von FLAG in der Legislative zu einem mehrheitlich positiven Befund. Das Parlament hat sich im Vergleich zur Situation 1998 auf FLAG eingestellt und die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen zur Behandlung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets getroffen. Die Abwicklung des FLAG-Instrumentariums funktioniert heute verhältnismäßig gut.

Betrachten wir das Ergebnis auf der Basis eines Soll-Ist-Vergleichs, fällt die Beurteilung etwas kritischer aus. Auf der materiellen Ebene ist eine Teilung des Parlamentes in einen engagierten und gut informierten sowie einen eher passiven und schlecht informierten Teil zu beobachten. Gründe dafür sind die inhaltliche und zeitliche Überforderung eines Teils der Parlamentsmitglieder sowie eine verbesserungsfähige Informationspolitik. Faktisch konzentriert sich heute die inhaltliche Arbeit rund um FLAG primär auf die Kommissionen. Dies ist nicht per se zu kritisieren. Hingegen zementiert dies die angesprochene Zweiteilung der Legislative, was sich auf lange Sicht negativ auf die Akzeptanz der Reform auswirken wird. In dem Sinne ist die Verwaltungsmodernisierung nicht mit politischen Themen und der normalen parlamentarischen Arbeitsteilung vergleichbar: Da die Reform zu Kompetenzverschiebungen führen kann, sollte das ganze Parlament über gewisse FLAG-Kenntnisse verfügen.

Ein konzeptioneller Schwachpunkt bildet nach Ansicht der Evaluation der mangelhafte Einbezug des Parlamentes in die Leistungsaufträge. Hier müsste der Rückzug der Legislative aus den Rubriken der Staatsrechnung mit einem adäquaten Kompetenzzuwachs bei den Leistungsaufträgen kompensiert werden. Nur so lässt sich das Postulat einer strategische Ausrichtung des Parlamentes einlösen.

Die notwendige kritische Distanz zwischen Verwaltung und Parlament wurde bisher nicht unterschritten. Das komplexe „Checks-and-Balances“ in den Räten wird dies wohl auch in Zukunft verhindern. Ebenso konnten bisher keine Indizien für eine Gefährdung der Gewaltenteilung beobachtet werden. Möglicherweise stellen sich diese Probleme erst dann, wenn politisch brisante Themen von FLAG-Ämtern behandelt werden.

### *Bewertung der FLAG-Instrumente und des Reporting*

Die Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarungen sowie die dazu gehörenden Reporting-Instrumente haben auf der Ebene der Outputs und der Kosten zu einer substantiellen Verbesserung des Informationsstandes geführt. Amtsleitungen, Departemente und Parlament verfügen über zusätzliche führungsrelevante Informationen. Handlungsleitend sind mo-

mentan vor allem die finanziellen Kennzahlen. Die Leistungsindikatoren fehlen mehrheitlich.

Formale und inhaltliche Mängel bestehen gegenwärtig noch bei den Leistungsaufträgen und den Reportingberichten. Deren Verwendung wird im Parlament durch zu komplizierte Sprache, uneinheitliche Form und mangelnde Standardisierung stark erschwert. Schwerer wiegt aber aus konzeptioneller Sicht das von Zielen und Wirkungsindikatoren, die über die Verwaltungs-Outputs hinausgehen. Wenn diese Lücke nicht geschlossen werden kann, fehlt die Rückkoppelung ans Parlament (führungsrelevante Kontrollinformationen im Gegenzug zu mehr Handlungsspielraum). Der Regelkreis Verwaltung-Regierung-Parlament, der bei jedem NPM-Projekt postuliert wird, kann damit nicht geschlossen werden.

#### *Bewertung auf der Ebene der Regierung und der Departemente*

Die Regierung als Akteur wurde bisher nicht in den FLAG-Prozess integriert. Insofern kann die Rolle der Exekutive nicht beurteilt werden. Hingegen fehlt auf der Ebene des Gesamtprojektes eine klare politische Führung. Dies führte in der Vergangenheit zu Verunsicherungen über die Zukunft des Projektes sowohl bei den betroffenen Verwaltungsstellen als auch auf der politischen Ebene. Die heterogene Haltung der Departemente und die schwache Position der Projektleitung hat den Mangel an politischer Führung zusätzlich unterstrichen.

Die Departemente nehmen heute ihre Rolle im FLAG-Prozess nur teilweise wahr. Unserer Ansicht nach besteht ein Zusammenhang zwischen der Rolle der Departemente und der Umsetzung auf der Ebene der Ämter. Wenn die Departemente tatsächlich auf Leistungsaufträge und -vereinbarungen Einfluss nehmen und mit den Reportinginstrumenten arbeiten, sind wesentliche Veränderungen bei den Ämtern zu beobachten. Wenn sich die Departemente passiv geben, fällt es den betroffenen Dienststellen schwerer, FLAG umzusetzen.

#### *Bewertung auf der Stufe der betrieblichen Steuerung*

Die stärksten Effekte sind auf der Ebene der betrieblichen Steuerung zu beobachten. FLAG ist bei der Spitze der Amtsleitungen entstanden und von dort aus gewachsen. Zusätzlicher Handlungsspielraum wurde geschaffen und in der Praxis mehrheitlich auch genutzt. Bei der grösseren Zahl der FLAG-Ämter wurde ein Teil des Handlungsspielraums an das mittlere Kader weitergegeben. Die Erwartungen von FLAG haben sich in dieser Hinsicht erfüllt. Diese Veränderungen waren aber nicht zum Nulltarif zu haben. Die Amtsspitzen hatten einen grossen Anfangsaufwand zu leisten und mussten intern neue Strukturen und Führungsinstrumente aufbauen.

Das positive Bild wird insgesamt etwas getrübt durch die Tatsache, dass ein Teil der FLAG-Ämter den Handlungsspielraum nur teilweise genutzt haben. Verantwortlich dafür sind Konflikte mit den Querschnittsämtern, die Scheu vor internen Reorganisationen sowie in Einzelfällen die zu geringe Unterstützung durch die Departemente.

### *Bewertung des betrieblichen Wandels*

Der durch FLAG angestrebte Prozesswandel kann heute aus der Sicht der Evaluatoren als zu einem grossen Teil erreicht bezeichnet werden. Bei korrekter und dauerhafter Anwendung entfalten die Instrumente die intendierten Wirkungen und zwar zunehmend auch auf den unteren Hierarchiestufen. Der Handlungsspielraum wurde erweitert, die Zielorientierung auf der Ebene der Amtsleitungen hat zugenommen. Die Arbeitszufriedenheit bei den untersuchten Ämtern ist hoch und FLAG hat einen Beitrag dazu geleistet. Diese positiven Effekte waren nicht zum Nulltarif zu haben: Die Arbeitsbelastung in den untersuchten Dienststellen hat in Folge FLAG deutlich zugenommen. Es zeigte sich zudem, dass jüngere Mitarbeiter mit dieser Entwicklung deutlich besser zurecht kommen als ältere Personen. FLAG hat zu keiner Benachteiligung von Frauen geführt, im Gegenteil geben ein kleiner Teil der Befragten an, FLAG würde Frauen eher bevorzugen.

Der Strukturwandel führte zu mehr Entscheidungsspielraum, aber auch zu mehr Koordinationsaufwand in den Ämtern. Hier zeigte sich, dass die Auswirkungen beim IGE deutlich stärker sind, was u. a. auf die stärkere Loslösung von der Bundesverwaltung zurückgeführt werden kann.

FLAG möchte die bestehenden Unternehmenskulturen der Ämter verändern. Dies konnte insofern erreicht werden, als dass ein stärkeres Engagement der Ämter im kommerziellen Bereich sich insgesamt positiv auf die Kosten- und Kundenorientierung niederschlug. Ebenso hat die Mitarbeiter- und Innovationsorientierung, wenn auch nur schwach, zugenommen. Die Veränderungen sind bislang aber klein und nicht einheitlich, einzelne Ämter weichen vom Gesamtergebnis ab.

Insgesamt bewerten die Evaluatoren den betrieblichen Wandel unter FLAG als mehrheitlich gelungen. Der Reformprozess entwickelte sich vor allem auf der Prozess- und Strukturebene in die intendierte Richtung. Diese Beurteilung gilt für den Reformprozess als Ganzes. In einzelnen Fällen können Ämtern (und innerhalb der Ämter einzelne Abteilungen) stark von diesem Trend abweichen. Dies haben die ergänzenden Interviews in allen FLAG-Ämtern deutlich aufgezeigt.

### *Bewertung auf der Ebene der Wirkungen*

Die Untersuchungen zeigen, dass FLAG Effekte auf die Outputs (Produkte und Leistungen) und Impacts (z. B. Kundenzufriedenheit) hat. Die quantitative Bedeutung der Effekte ist eher klein: Nur ein kleiner Teil der Outputs und Impacts wird durch FLAG tatsächlich tangiert. Die Wirkungen sind primär indirekter Art. Der höhere Handlungsspielraum beim Einsatz von Personal und Finanzen erlaubt es den FLAG-Ämtern, schneller auf Kundenbedürfnisse zu reagieren, ihre Leistungen besser anzubieten sowie höhere Qualität anzubieten. Für einzelne Produkte konnte die Wirkungskette zwischen den innerbetrieblichen Veränderungen, den bereitgestellten Leistungen und den Wirkungen bei den Zielgruppen nachvollzogen werden.

### *Gesamtbeurteilung*

Wir orientieren uns bei der Gesamtbeurteilung an den im Wirkungsmodell der Evaluation definierten vier Ebenen „politische Steuerung“, „betriebliche Steuerung“, „betrieblicher Wandel“ und „Wirkungsebene“. Wo sind Wirkungen durch FLAG eingetreten, wo nicht?

- Bei der Behandlung von FLAG im Parlament (politische Steuerung) ist im Vergleich zur Situation bei Projektbeginn ein grosser Fortschritt zu verzeichnen. Die Strukturen im Umgang mit FLAG sind vorhanden und funktionieren. Der schlechte Start konnte teilweise kompensiert werden. Ein grosses Problem aus der Sicht von FLAG stellt nach wie vor der eher passive Teil der Parlamentsmitglieder dar und das fehlende Know-how bei einem Teil der Abgeordneten. Deutliche Schwachpunkte ergeben sich bei der Berichterstattung.
- Am schwächsten ist der gesamte FLAG-Prozess gegenwärtig auf der Stufe Departemente und Regierung abgestützt. Hier wird der FLAG-Reform je nach Departement stark unterschiedliches Gewicht beigemessen und ist teilweise ungenügend abgestützt.
- Am deutlichsten hat FLAG die Führung der Ämter und Dienststellen tangiert. Die dort beobachteten Veränderungen entwickelten sich am stärksten in der vom Konzept intendierten Richtung.
- Die Resultate auf der Mitarbeiterebene sind vom Engagement der Amtsleitungen abhängig. Wesentliche Veränderungsprozesse sind eingeleitet geworden, die im Sinne des NPM sich positiv auf den Handlungsspielraum, die Arbeitszufriedenheit und Teile der Unternehmenskultur ausgewirkt haben.
- Auf der Wirkungsebene sind positive Effekte von FLAG vorhanden. Diese beschränken sich gegenwärtig aber auf einen kleinen Teil des Dienstleistungs- und Produktangebots der Ämter.

Obwohl die Bilanz auf einigen Ebenen durchaus kritisch ausfällt, kommt die Evaluation insgesamt zum Schluss, dass **die Funktionsfähigkeit des Modells FLAG grundsätzlich gegeben ist und es sich für die Erreichung der formulierten Ziele eignet**. Es lassen sich bei konsequenter Umsetzung tatsächlich Veränderungen im intendierten Sinne auf allen Ebenen auslösen. Die postulierten Wirkungszusammenhänge sind wenigstens an exemplarischen Beispielen erhärtet worden. Hingegen ist FLAG gegenwärtig noch von einer vollständig routinierten Anwendung entfernt. Dazu ist das Zusammenspiel zwischen den drei Ebenen Parlament, Departemente/Regierung und Verwaltung noch zu wenig eingespielt. Wenn es gelingt, an neuralgischen Stellen Verbesserungen zu erzielen (Einbezug von Regierung und Departementen in den Prozess, Verbesserung der Leistungs- und Wirkungsprüfung), so lassen sich wesentliche Ziele des Projektes erreichen.

## **Teil 2: Empfehlungen und Diskussion einzelner Fragen**

In Teil eins sind die empirischen Ergebnisse der Evaluation summativ dargestellt worden. Es handelt sich dabei um Folgerungen auf Grund der empirischen Erhebungen und um eine globale Prüfung der Funktionsfähigkeit des Systems FLAG. Die Evaluation möchte nun basierend auf den Resultaten im zweiten Teil dieses Berichtes eine Reihe von Empfehlungen formulieren sowie einige von der Projektleitung gestellte Fragen beantworten. Teil zwei hat somit formativen Charakter: Die Evaluation möchte damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Systems FLAG leisten.

### **9 Empfehlungen**

Ausgehend von den Resultaten der Untersuchung legt die Evaluation eine Reihe von Empfehlungen vor. Das Ziel ist nicht, zu allen untersuchten Aspekten Empfehlungen zu formulieren. Zum einen würde dies auf die konkrete Erarbeitung von operativen Vorschlägen hinauslaufen, was den Umfang des Auftrags sprengen würde. Zum anderen nehmen die Evaluatoren nicht für sich in Anspruch, über die ganze Palette von möglichen Themen Verbesserungsvorschläge formulieren zu können. Wir konzentrieren uns daher auf jene Aspekte, die uns besonders wichtig erscheinen und bei denen Handlungsbedarf aus strategischer Sicht gegeben ist.

#### **9.1 Empfehlungen zu den zentralen Instrumenten von FLAG**

Als zentrale Instrumente von FLAG wurden der Leistungsauftrag, die Leistungsvereinbarung, das Globalbudget und ein Reportingsystem entwickelt. Zum Einsatz und zur Ausgestaltung dieser Instrumente formulieren wir folgende Empfehlungen:

##### *Standardisierung der FLAG-Instrumente*

Eine Standardisierung der FLAG-Instrumente ist absolut notwendig. Die Standardisierung muss Begrifflichkeit, Umfang, Inhalt, den formalen Aufbau sowie die zeitliche Planung umfassen. Die Projektleitung FLAG hat gemeinsam mit den Betroffenen bereits Varianten dazu erarbeitet. Die entsprechenden Vorschläge sind dokumentiert. An dieser Stelle möchten wir lediglich den Rahmen der notwendigen Standardisierung abstecken. Grundsätzlich muss ab der Stufe Departemente eine Vereinheitlichung der FLAG-Instrumente angestrebt werden. Das heisst, es müssen alle Leistungsaufträge, Geschäftsberichte, Erläuterungen im Voranschlag zur Staatsrechnung einheitlich strukturiert und inhaltlich harmonisiert werden. Dies wird eine Voraussetzung für eine allfällige breitere Umsetzung der Reform darstellen.

Unterhalb der Stufe der Departemente soll die Ausgestaltung von Leistungsvereinbarungen, Jahres- und Quartalsreporten den Betroffenen freigestellt werden. Das heisst, die Departemente und die ihnen unterstellten FLAG-Ämter sind frei, über die formale und inhalt-

liche Struktur ihrer gemeinsamen Führungsinstrumente je nach Bedürfnissen zu bestimmen. Eine Harmonisierung über die gesamte Verwaltung hinweg ist hier nicht notwendig.

### *Institutionalisierung der Wirkungsmessungen*

Die Wirkungskontrolle stellt ein zentrales Instrument im Führungssystem von FLAG dar. Namentlich das Parlament muss auf Grund der Zielerreichung auf der strategischen Ebene über den Einsatz zukünftiger Mittel entscheiden. Momentan ist die Wirkungsorientierung in allen FLAG-Ämtern zu schwach ausgeprägt. Wir empfehlen daher, innerhalb einer Leistungsauftragsperiode mindestens eine Berichterstattung über die Wirkungen vorzusehen und diese in den Leistungsaufträgen fest zu verankern. Das heisst, die Ämter müssen bereits im Leistungsauftrag angeben, zu welchen Zielen und Indikatoren sie im Rahmen der nächsten Leistungsauftragsperiode Informationen liefern werden. Eine Systematik für die Beschreibung von Zielen und Indikatoren hat die Projektleitung FLAG erarbeitet.<sup>7</sup> Diese gilt es umzusetzen. Die Berichterstattung kann im Rahmen des Geschäftsberichtes erfolgen. Konkrete Vorschläge dazu liegen ebenfalls vor.<sup>8</sup>

Probleme mit der Wirkungskontrolle sind auch bei den kantonalen NPM-Projekten zu beobachten. Der Bund befindet sich hier insofern in einer guten Situation, als dass bereits Ansätze zur Verbesserung der Wirkungsorientierung in Leistungsaufträgen und Reportingberichten bestehen. Ferner weisen einige Ämter bereits eine Evaluationskultur auf, die den Aufbau einer Wirkungsmessung erleichtern wird.

### *Engagement der Departemente verstärken*

Das Engagement der Departemente ist für das Funktionieren des FLAG-Konzeptes unabdingbar. Wenn FLAG tatsächlich auf eine grössere Zahl von Ämtern ausgedehnt wird, müssen alle Bereiche der Departemente über das notwendige Fachwissen verfügen. In dem Sinne ist der Aufbau spezieller FLAG-Dienste mit entsprechenden Unterstützungsleistungen (wie etwa im VBS) in der *Start- und Aufbauphase* sinnvoll. Mit zunehmender Dauer und Ausweitung der Reform sollte das FLAG-Wissen aber in die ordentliche Strukturen integriert werden. Eine dauerhafte Einrichtung von FLAG-Diensten bei den Departementen erachten wir daher als nicht sinnvoll.

Das Engagement der Departemente bei der Formulierung von Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen ist in bestimmten Bereichen heute noch zu gering. Vor allem bei neuen FLAG-Ämtern müssen die Departemente ihre Rolle stärker wahrnehmen. Die Diskussion zwischen Departementen und Ämtern über strategische Ziele muss zwingend erfolgen.

---

<sup>7</sup> Hirsbrunner D., Rieder S., Näf A., Zürcher M., 2001: Wegleitung integrierter Leistungs- und Wirkungssteuerung ILW, EPA, Bern

<sup>8</sup> Rieder S., Lehmann L., 2001: Berichtswesen FLAG Vorschläge für die formale und inhaltliche Vereinheitlichung des Berichtswesens, im Auftrag der Programmleitung FLAG, Bern

### *Integration des Rechnungswesens in die Staatsrechnung*

Die Integration der Globalbudgets in die Staatsrechnung gab in den Jahren 1999 und 2000 Anlass zu heftigen Diskussionen (vgl. Bericht Phase zwei). Mittlerweile konnten provisorische Lösungen gefunden werden, die sowohl den Bedürfnissen der Ämtern wie auch denjenigen der Finanzverwaltung Rechnung tragen. Diese provisorischen Lösungen können ohne weiteres in einer Übergangszeit beibehalten werden. Auf mittlere Frist und unter der Voraussetzung, dass FLAG breiter eingeführt wird, drängt sich eine konzeptionelle Neuregelung auf. Wir empfehlen, eine Zweiteilung des Budgetbeschlusses zu prüfen. Demnach würden die Mittel der FLAG-Ämter aufgrund der Kosten-Leistungs-Rechnung bewilligt, diejenigen der Nicht-FLAG-Ämter aufgrund der Finanzrechnung. Konzeptionell ist eine solche Zweiteilung zu begrüssen. Eine entsprechende Lösung muss bei der Überarbeitung des neuen Rechnungsmodells geprüft werden.

Der Aufbau der Kosten-Leistungs-Rechnung hat den Ämtern einen grossen Aufwand abverlangt. Umgekehrt ist es dieses Instrument, welches innerhalb der Ämter für Kosten- und Leistungstransparenz sorgt und damit für einen grossen Teil der Veränderungen verantwortlich ist. Wir empfehlen, bei der Weiterführung von FLAG und der Umstellung neuer Ämter jeweils zu prüfen, in welcher Tiefe die KLR angelegt werden soll (d. h. welcher Anteil der Kosten effektiv auf die jeweiligen Produkte angerechnet werden muss). Dies kann je nach den Produkten eines Amtes durchaus stark variieren. Ferner schlagen wir vor, innerhalb der Projektleitung einen Know-how-Pool einzurichten, der den Ämtern beim Aufbau der KLR hilft. So kann der Wissenstransfer zwischen den verschiedenen Dienststellen verbessert und der Anfangsaufwand beim Umstellen auf FLAG reduziert werden.

Schliesslich plädieren wir dafür, das System der Pro-Forma-Rechnungen und Leistungsverrechnung zwischen den Ämtern trotz verschiedentlicher Kritik beizubehalten. Das Problem liegt nicht auf der konzeptionellen Ebene sondern bei der Umsetzung. Diese erfolgt gegenwärtig nicht konsequent. Durch Schulung, Beratung und Sensibilisierung muss dem entgegen gewirkt werden. Wo gemäss Handbuch erforderlich und noch nicht erstellt, sind die notwendigen „Service Level Agreements (SLA)“ abzuschliessen.

## **9.2 Empfehlungen auf Stufe Parlament**

Auf der Ebene des Parlamentes plädiert die Evaluation für eine konzeptionelle Änderung. Wir skizzieren im Folgenden ein Verfahren zur stärkeren Einbindung von National- und Ständerat in den FLAG-Prozesse und die entsprechenden Konsequenzen für die Organisation der Räte.

### *Einbezug des Parlamentes auf Stufe Leistungsauftrag*

Der Einbezug des Parlamentes in die Gestaltung der Leistungsaufträge wurde bereits in einem Bericht zuhanden der Projektleitung FLAG diskutiert.<sup>9</sup> Auch aus Sicht der Evaluation

---

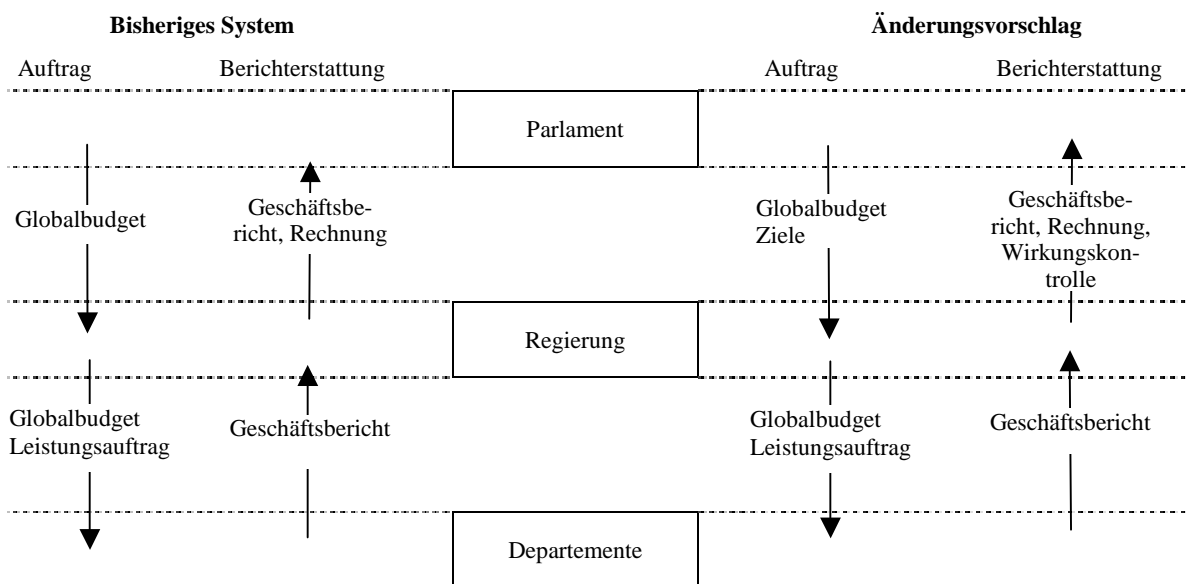
<sup>9</sup> Rieder S., Lehmann L., 2001: Berichtswesen FLAG Vorschläge für die formale und inhaltliche Vereinheitlichung des Berichtswesens, im Auftrag der Programmleitung FLAG, Bern

erscheint dieser Punkt von zentraler Bedeutung, so dass wir ihn hier aufnehmen und kurz diskutieren möchten. Heute kann das Parlament die Leistungsaufträge nur konsultativ zur Kenntnis nehmen. Kritiken und Modifikationen können lediglich als Anregungen an den Bundesrat übermittelt werden. Dieser hat in der Vergangenheit die meisten dieser Anregungen zwar aufgenommen, wäre dazu formell aber nicht verpflichtet. Möchte das Parlament zwingend Änderungen herbeiführen, muss es einen parlamentarischen Auftrag formulieren (dieser soll im revidierten Parlamentsgesetz mit der Motion verschmolzen werden).

Die Konsultation des Parlamentes im Bereich der Leistungsaufträge wurde schon früh als ein Bruch mit dem Konzept NPM kritisiert. Ursprünglich war vorgesehen, dass das Parlament den Leistungsauftrag überhaupt nicht diskutieren soll. Das Konsultationsrecht wurde als Einbruch in das operative Geschäft von Bundesrat und Verwaltung interpretiert. In unserer ersten Beurteilung 1998 schlossen wir uns dieser Argumentation an. Nach der Analyse der Prozesse im Parlament kommen wir nun zu anderen Schlüssen. Wir halten das gegenwärtige System konzeptionell für eine nicht optimale Lösung. Anders als 1998 sind wir der Meinung, dass der Einbezug des Parlamentes nicht reduziert, sondern ausgebaut werden muss. Dies lässt sich sowohl theoretisch wie empirisch rechtfertigen. Neu an NPM soll die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung sein. Leistungen und Finanzen werden zusammengeführt, auch auf Stufe Parlament. Damit dieses Postulat erfüllt werden kann, muss das Parlament aber Einfluss auf die Ziele der Leistungsaufträge nehmen können. Solange die Kompetenz des Parlamentes sich „nur“ auf die Globalbudgets erstreckt, ist die Kompetenzverteilung schief. In Kantonen wie z. B. in Solothurn oder im Wallis, wurde ein solches System bereits erprobt. Die Erfahrungen mit diesem Verfahren sind durchaus vielversprechend.

Wir empfehlen, die Kompetenzen des Parlamentes auszubauen. Die Räte sollten die *Ziele* der Leistungsaufträge mitgestalten können und einen von den Fachkommissionen beider Räte bereinigten Kommissionsantrag verabschieden, der auch mit den Finanzkommissionen abgestimmt sein muss. So werden Leistungen und Finanzen ineinander verzahnt und das Parlament kann seine strategischen Aufgaben wahrnehmen. Zudem gewinnt die Diskussion der Leistungsaufträge inhaltlich an Substanz. Über die Wirkungskontrolle (vgl. Abschnitt 9.1) können die Fachkommissionen später prüfen, ob die Ziele erfüllt worden sind und allenfalls Korrekturen für die nächste Periode vornehmen. Die folgende Darstellung soll die Empfehlung illustrieren.

## D 10: Veränderung des Einbezugs des Parlamentes in FLAG



Ist ein Milizparlament in der Lage, die Leistungsaufträge zu verabschieden? Dies ist unter zwei Voraussetzungen der Fall. Erstens muss die Ausbildung des Parlamentes verbessert werden. Die Anforderungen an die Mitglieder der Räte werden nämlich steigen und lassen sich nur mit besserem Know-how bewältigen. Zweitens müssen die Leistungsaufträge gestaffelt ins Parlament gelangen: Leistungsauftragsperioden sind zeitlich versetzt anzuordnen. Gehen wir von der fiktiven Zahl von 40 FLAG-Ämtern aus, kämen maximal 10 Leistungsaufträge pro Jahr ins Parlament, verteilt auf die bestehenden Legislativkommissionen. Diese hätten bei einer geschickten Staffelung maximal zwei Leistungsaufträge pro Jahr zu diskutieren. Dies sollte von einem Milizparlament zu bewältigen sein. Die Evaluation ist der Ansicht, dass es sich letztlich um eine Frage des „Wollens“ auf der Stufe des Parlamentes handelt. Wenn das Parlament mit dem Instrument FLAG strategisch führen will, so muss es innerhalb seiner Milizstruktur die notwendigen Ressourcen dafür bereitstellen und die entsprechenden Strukturen schaffen. Dies ist möglich, wenn auch mit Mehraufwand.

### FLAG-Subkommissionen abschaffen

In verschiedenen Interviews mit Parlamentsmitgliedern wird gefordert, dass nach der Pilotphase die FLAG-Subkommissionen abzuschaffen und deren Aufgaben in die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen zu integrieren seien. Dieser Forderung kann sich die Evaluation grundsätzlich anschliessen. Die Auflösung der Subkommissionen wird verhindern, dass FLAG zu einem Geschäft für Spezialisten wird, während ein grosser Teil der Abgeordneten passiv bleibt. Das Parlament selber scheint gemäss unseren Erhebungen bereit für diesen Schritt. Dies bedeutet gleichzeitig eine Absage an den Vorschlag zur Bildung einer „Super-Aufsichtskommission“, welche sowohl Inhalt wie auch Globalbudget von FLAG-Ämtern prüfen würde. Aus Sicht der Evaluation hätte diese den Nachteil, dass

die FLAG-Geschäfte auf einen „Fachzirkel“ beschränkt und die vorhandene Zweiteilung im Parlament verstärkt würden.

Hinsichtlich der Arbeitsteilung zwischen den Kommissionen der Räte empfiehlt die Evaluation die klassische Arbeitsteilung. Die Fachkommissionen sollen die Inhalte der Leistungsaufträge verhandeln, die Finanzkommission das Globalbudget. In einem Einigungsprozess müssten Differenzen bereinigt werden. Die Finanzkommission prüft während der Umsetzung der Leistungsaufträge die Einhaltung der Globalbudgets via die jährliche Botschaft zur Staatsrechnung. Die Fachkommissionen prüfen einmal pro Leistungsauftragsperiode die Zielerreichung (vgl. Wirkungsmessung vorne). Die Geschäftsprüfungskommission wird in diesen Prozess nicht direkt integriert. Sie übernimmt gemäss ordentlicher Arbeitsteilung die nachträgliche Kontrolle, wo sie es für angezeigt hält. Dabei ist sie sowohl in der Wahl des zu prüfenden Amtes als auch dem Zeitpunkt der Prüfung sowie deren Inhalt frei .

#### *Weiterbildungsoffensive im Parlament*

Das Parlament ist dabei, seine Rolle im Prozess zu definieren und in zunehmenden Masse auch auszufüllen. Dabei braucht es allerdings Unterstützung und Ausbildung. Diese darf nicht nur für die „Spezialistinnen und Spezialisten“ in den Kommissionen angeboten werden, sondern muss einen möglichst grossen Teil der Parlamentsmitglieder erreichen. Dies ist zum einen notwendig, um die Leistungsaufträge beurteilen zu können (nicht etwa in fachlich inhaltlicher Hinsicht, sondern in Bezug auf Vollständigkeit, Überprüfbarkeit der Vorgaben, konzeptioneller Richtigkeit). Zum anderen fördert die Verbreitung von NPM-Wissen die politische Basis für eine Ausdehnung der Reform. Ohne die wird FLAG keine Zukunftsperspektive haben.

#### *Parlamentsdienste gezielt ausbauen*

Wenn das Parlament seine Aufgaben wahrnehmen soll, braucht es gemäss den vorne formulierten Hypothesen einen stärkeren Einbezug in die Leistungsaufträge, vermehrte Ausbildung sowie für die Nichtmitglieder von Kommissionen einen Zugang zu FLAG-Informationen, sofern dies gewünscht wird. Um diese Leistungen zu erbringen, braucht es nach Ansicht der Evaluation einen gezielten Ausbau der Parlamentsdienste: Deren Fachkompetenz im Bereich NPM muss ausgebaut werden, damit sie die Parlamentsmitglieder beraten, ausbilden und unterstützen können.

### **9.3 Empfehlungen auf Stufe des Amtes**

Auf der Ebene der Mitarbeitenden lassen sich auf Grund der Analyse einige Schwachpunkte ausmachen. Um diesen zu begegnen, drängen sich Massnahmen in den folgenden Bereichen auf:

### *Information ist Daueraufgabe*

Der Wissenstand der Mitarbeitenden hat gemäss unseren Erhebungen im Verlauf der Zeit tendenziell abgenommen. Die Information über die Instrumente und die Weiterentwicklung von FLAG darf daher in Zukunft ein bestimmtes Niveau nicht unterschreiten. Besonders der Information neuer Mitarbeitenden muss ein besonderes Augenmerk geschenkt werden.

### *Weiterentwicklung KLR/Controlling*

Die Kosten-Leistungs-Rechnung stellt ein wichtiges Instrument dar, damit Veränderungen namentlich bei der Kostenorientierung eintreten können. Die KLR muss daher auch in Zukunft ein zentrales Element der Reform bleiben. In diesem Sinne muss sie weiterentwickelt werden. Dabei ist nicht auf jeden Fall an einen Ausbau und eine stärkere Differenzierung zu denken. Es kann vielmehr gerade bei neuen FLAG-Ämtern darum gehen, das angemessene Niveau zu definieren, bis zu dem Leistungen erfasst werden müssen. Ferner umfasst das Controlling nicht nur die Daten aus der KLR sondern muss weitere qualitative Aspekte der Entwicklung in den Ämtern umfassen.

### *Entwicklung bei bestimmten Gruppen von Mitarbeitenden beobachten*

In beiden Umfragen 1999 und 2001 kam klar zum Ausdruck, dass ein Teil der Befragten von einer Benachteiligung älterer Mitarbeiter durch FLAG ausgeht. Die Zahl der Antworten in diese Richtung bewegt sich zwar auf einem nicht vernachlässigbaren Niveau (ca. 20 Prozent der Befragten äussern Bedenken in diese Richtung). Die Entwicklung aufmerksam verfolgt werden. Sollte sich der Trend quantitativ ausweiten, so sind präzisere Abklärungen über die Ursachen vorzunehmen und Gegenmassnahmen notwendig. Das Gleiche gilt für die Gleichbehandlung von Mann und Frau, wo tendenziell eine Zunahme der Bevorzugung von Frauen berichtet worden ist.

## **9.4 Empfehlungen für die organisatorische Umsetzung des Projektes**

Die Evaluation hat das Fehlen eines Promotors und einer schlagkräftigen Projektleitung im Projekt kritisiert. Wenn das Projekt FLAG in Zukunft auf einer breiteren Basis umgesetzt werden soll, scheinen uns folgende Massnahmen notwendig.

### *Die Regierung muss als Promotor auftreten*

Wir plädieren nachdrücklich dafür, dass die Regierung als starker Promotor in der Reform aktiv wird und klare Zielgrössen bezüglich der Reichweite der Reform formuliert (siehe auch Abschnitt 10). Dadurch wird die Akzeptanz sowohl in der Verwaltung wie auch im Parlament steigen. Vertreter der Legislative haben deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Aufwand mit den Piloten sich nur im Sinne eines Tests rechtfertigen lässt. Es braucht somit eine klare politische Entscheidung entweder für eine Ausdehnung der Reform oder einen Abbruch des Versuchs. Diese Entscheidung muss der Bundesrat fällen, eindeutig und mit Nachdruck.

### *Projektleitung muss konzentriert und gestärkt werden*

Bisher war die Steuergruppe (gebildet aus den Vertreterinnen und Vertretern der Departementen sowie der Querschnittsämter) und die Projektleitung im EPA für die operative Führung des Projektes FLAG verantwortlich. Wir haben vorne kritisiert, dass unter anderem die heterogene Position der Departemente und die schwache Position der Projektleitung die Umsetzung des Projektes gebremst haben. Welches sind die Lehren, die für eine allfällige Ausweitung des Versuches gezogen werden können? Wir sehen deren zwei:

- Erstens plädieren wir für eine Beibehaltung einer interdepartementalen Projektorganisation, bestehend aus Steuergruppe und einer eigentlichen Projektleitung, welche für das operative Geschäft zuständig ist.
- Zweitens sind die Schnittstellen zwischen Projektorganisation und Departementen zu überprüfen. Diese sind heute in einem Pflichtenheft definiert. Dabei obliegt die Umstellung der FLAG-Ämter den Departementen, welche ihre Ämter bei der Reorganisation unterstützen müssen. Dies soll auch in Zukunft so bleiben. Die Departemente verfügen somit über viel Handlungsspielraum, was die spezifische Ausgestaltung der Führungsinstrumente in ihrem Bereich angeht (Leistungsvereinbarung, Reporting). Ab der Stufe Departemente in Richtung Regierung und Parlament beginnen die Aufgaben der Projektorganisation (Steuergruppe und Projektleitung). Zwei sind besonders herauszustreichen: Die Projektorganisation muss erstens für die Konformität aller Führungsinstrumente sorgen, die ab Stufe Departemente in Richtung Bundesrat und Parlament laufen. Das heisst, Leistungsaufträge, Geschäftsberichte und Beiträge in der Staatsrechnung müssen einheitlichen Standards entsprechen hinsichtlich der Zielsetzungen, der finanziellen Berichterstattung und der Wirkungskontrolle. Die Projektorganisation muss über die formale und fachliche Kompetenz verfügen, ungenügende Vereinbarungen zur Überarbeitung zurückzuweisen. Zweitens ist es Aufgabe der Projektorganisation, Beratung und inhaltliche Unterstützung für die FLAG-Ämter anzubieten, wie es im übrigen bereits heute durch die Berater des EPA praktiziert wird.

Offen ist, wo und in welcher Zusammensetzung die operative Projektleitung agieren soll. In bisherigen NPM-Projekten in den Kantonen wurden entweder das Personalamt, die Finanzverwaltung oder eine dritte, neu geschaffene Stelle damit beauftragt. Jede Lösung hat den Nachteil, dass die anderen Querschnittämter nicht gleich gut eingebunden sind. Insofern ist es nicht zentral, ob die Projektleitung nun im EPA, in der EFV oder bei einer dritten Stelle liegt. Vielmehr würden wir dafür plädieren, dass das Präsidium der Steuergruppe und die Stelle der Projektleitung sich im gleichen Bundesamt befinden und nicht wie bisher auf die Finanzverwaltung und das Personalamt verteilt ist. So verfügt die Projektleitung über eine „Hausmacht“, die notwendig ist, um ein komplexes Projekt wirksam steuern zu können. Ferner muss die Projektleitung für ihre Beratungsaufgaben mit den notwendigen finanziellen wie personellen Ressourcen ausgestattet sein. Das entsprechende Personal ist primär für diese Aufgabe zu rekrutieren und muss die notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten aufweisen können.

## 10 Beantwortung ausgewählter Fragen der Projektleitung

Die Projektleitung hat im Verlauf der Evaluation eine Reihe von Fragen an die Evaluatoren gerichtet. Im Folgenden gehen wir auf die wichtigsten ein und legen die Position der Evaluation dazu dar.

*Welche Strategie ist nach Abschluss der Pilotphase hinsichtlich der Reichweite von FLAG zu wählen?*

Der Vorsitzende der Steuergruppe FLAG hat im Frühjahr 2001 drei Szenarien für eine zukünftige Stossrichtung von FLAG skizziert. Den Status quo, eine flächendeckende Einführung von FLAG oder eine schrittweise Ausdehnung. Er hat sich in seiner Beurteilung klar für Letzteres ausgesprochen. Grundsätzlich teilt die Evaluation diese Ansicht, obwohl wir in der Zwischenbeurteilung klar eine flächendeckende Einführung empfohlen haben. Wir möchten unsere Position wie folgt begründen und präzisieren:

- Erstens hat nach Meinung der Evaluatoren das Projekt FLAG ohne eine substantielle Ausdehnung keine Zukunftsaussichten. Weder das Parlament, noch die Departemente, noch die Querschnittsämter sind bereit, für einen minimalen Teil der Bundesverwaltung eine Speziallösung zu realisieren, Zusatzaufwand zu betreiben und ihre Strukturen entsprechend anzupassen.
- Daraus ergibt sich zweitens, dass entweder über eine Ausdehnung oder einen Abbruch der Reform diskutiert werden muss. Der Status-quo stellt keine gangbare Alternative dar.
- Die Option Abbruch liesse sich aus Sicht der Evaluation nur dann begründen, wenn gravierende konzeptionelle Mängel in der Funktionsfähigkeit von FLAG aufgetreten wäre, oder aber eine bessere Alternative zur Erreichung der Zielsetzungen zur Verfügung stände. Beides ist unserer Ansicht nach nicht der Fall. Eine konsequente Umsetzung vorausgesetzt, zeigt die Reform die erwarteten Wirkungen. Ein Abbruch müsste also mit anderen Gründen gerechtfertigt werden. Ein Abbruch unter Zurücknahme der geschaffenen Handlungsspielräume auf der Stufe der Ämter hätte zudem weitreichende Konsequenzen. Die Bereitschaft und Motivation für Veränderungen würde massiv gedämpft. Es dürfte für jede zukünftige Verwaltungsreform (egal, ob es sich um eine NPM-Reform oder ein anderes Modell handelt) sehr schwer sein, Verwaltungsstellen zum Mitmachen zu motivieren.

Aus Sicht der Evaluation bleibt der kontinuierliche Ausbau als sinnvolle und gut begründete Option übrig. Die Frage stellt sich nun, wie weit dieser Ausbau gehen soll? Als Antwort wird sogleich nach Kriterien gesucht, mit deren Hilfe die „FLAG-Tauglichkeit“ der Ämter geprüft werden soll. Es geht dabei weniger um die Frage, ob sich das Amt genügend auf den Umstieg vorbereitet hat, sondern um die Prüfung der grundsätzlichen Eignung für eine Teilnahme an der Reform. *Nach Ansicht der Evaluation ist dieses Vorgehen falsch.* Die Formulierung von Positivkriterien wird in der Praxis keinen Erfolg haben. Es muss vielmehr der Grundsatz gelten, dass sich alle Dienststellen des ersten und zweiten Kreises FLAG zu unterziehen haben. Begründungen sind nicht für eine Teilnahme an FLAG, son-

dern für den Verzicht auf FLAG notwendig. Die Evaluation kann keine abschliessende Liste von Ausnahmekriterien liefern. Hingegen möchten wir auf eine Reihe von gängigen Argumenten eingehen, mit denen Ausnahmen von FLAG regelmässig begründet werden. Wer erachtet diese Argumente aber als zu wenig stichhaltig:

- Argument eins: *Subventionsämter gehören nicht zu FLAG, weil sie nur Gelder nach gesetzlichen Kriterien verteilen, selber aber nicht für Wirkungen verantwortlich sind.* Es ist nicht einzusehen, warum der Vollzug und die Kosten bei der Verteilung der Mittel nicht besser erfasst werden sollen. Ferner ist gerade bei Subventionsämtern die Wirkungskontrolle ein zentrales Anliegen. Dabei ist es unerheblich, ob eine dritte Stelle für die effektiven Wirkungen verantwortlich ist oder das Amt selber. Für die Regierung und das Parlament ist entscheidend, wie hoch die Wirkungen sind und welches die Gründe für zu geringe Effekte sind. Hier kann FLAG mit seiner klaren Forderung nach einer Wirkungsorientierung wertvolle Hilfe leisten. In diesem Sinne ist FLAG nach Ansicht der Evaluation auch in typischen Subventionsbereichen (z.B. Landwirtschaft oder Sozialversicherungen) anwendbar. Der Leiter der Steuergruppe FLAG hat bereits ähnliche Stellungnahmen abgegeben.
- Argument zwei: *Querschnittsämter oder Ämter ohne Kontakte ausserhalb der Verwaltung (Kanzlei, Stabstellen) lassen sich nicht sinnvoll mit FLAG führen, weil die Leistungen sich nicht erfassen lassen und unabhängig von den Kosten auf jeden Fall erbracht werden müssen.* Es spielt grundsätzlich keine Rolle für die Einführung von FLAG, ob externe oder interne Kunden vorhanden sind. In beiden Fällen ist eine effiziente und effektive Leistung zu erbringen, welche die Zielgruppen (egal ob intern oder extern) befriedigt. In jedem Fall ist es sinnvoll zu wissen, wie hoch die Kosten für interne Dienstleistungen sind und wo diese anfallen, um einen effizienten Ressourceneinsatz gewährleisten zu können. Eine Beschreibung der erbrachten Leistungen und die Formulierung klarer Zielsetzungen ist für die Führung jeder Amtsstelle notwendig. Und schliesslich gibt es keine ökonomischen und politischen Gründe dafür, dass ein Amt wie etwa die L+T sich stärker an den Kosten und den Kundenbedürfnissen orientieren soll als eine Querschnittsamt.
- Argument drei: *Ein Amt muss eine gewisse kritische Grösse haben, damit sich FLAG lohnt.* Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass der Aufwand zur Etablierung von FLAG mit Grösse und Zahl der Aufgaben einer Dienststelle steigt. Somit fällt es einem kleinen Amt mit homogenen Aufgaben leichter, FLAG umzusetzen, als einem grossen Amt mit heterogenen Aufgaben. Letzteres verfügt dafür über mehr interne Ressourcen. Ein Vergleich zwischen der swissmint und dem CST auf der einen Seite und der MeteoSCHWEIZ oder der L+T auf der anderen Seite mag dies illustrieren. Einzig beim Aufbau der Kosten-Leistungs-Rechnung sind die Aufwendungen nicht proportional zur Amtsgrösse. Das heisst, kleinere Dienststellen müssen sich bei der technischen Abwicklung im Bereich der Betriebsbuchhaltung bei grösseren Einheiten „einkaufen“ können. Dies ist insbesondere notwendig, wenn überall mit SAP gearbeitet werden soll.
- Argument vier: *Ämter mit einem „politisch umstrittenen“ Auftrag lassen sich mit FLAG nicht führen (z. B. Telekommunikation, Kernenergiepolitik, Sozialversicherun-*

gen etc.). Hier muss rasch und permanent eingegriffen werden. FLAG verlangt namentlich von den politischen Behörden strategische Weichenstellungen, welche langfristig verfolgt werden sollten. Dies ist in der traditionellen Verwaltungsführung oftmals nicht der Fall. Die Folge ist eine typische „Stop-and-Go-Politik“. Es wäre wohl blauäugig, von FLAG eine Beseitigung dieser Problematik zu erwarten. Mindestens aber ist die Konzeption von FLAG so angelegt, dass sie auf eine Verstetigung der Politik abzielt: FLAG postuliert die Fixierung mittel- und langfristiger Ziele (Vierjahresperioden), die ohne Not nicht verändert werden sollten. Dies ist auch in hochpolitischen Bereichen erwünscht. Im Übrigen schliesst FLAG die kurzfristige Feinsteuerung durch die Departemente nicht aus.

- Argument fünf: *Die Aufgaben der Verwaltung sind meist im Gesetz klar geregelt, in der Praxis besteht daher keine Notwendigkeit, die Verwaltungstätigkeit zu konkretisieren und deren Wirkungen zu überwachen.* Ziele innerhalb von Gesetzen und Verordnungen sind oft sehr allgemein formuliert. Somit besteht durchaus der Bedarf nach einer Formulierung von Schwerpunkten und Zielerreichungsgraden. Kommt hinzu, dass viele Gesetze sehr langfristig ausgerichtet sind und die Formulierung von Zwischenzielen in Leistungsaufträgen Sinn macht. Schliesslich besteht auf Gesetzesstufe ein klarer Trend zu einer stärkeren Wirkungskontrolle (Evaluationsklauseln in den Gesetzen). Diese Ansätze gehen mit FLAG einher, da der Wirkungsorientierung eine hohe Priorität eingeräumt wird.
- Argument sechs: *FLAG ist nur eine Reformvariante unter mehreren (z. B. Schaffung von Stiftungen, öffentlich-rechtlichen Anstalten, 3. Kreis, Privatisierungen etc.). Es muss jeweils fallweise geprüft werden, was zu tun ist.* Grundsätzlich lässt sich aus der Evaluation nicht ableiten, welche Reform die Beste ist. Hingegen scheint klar, dass mit steigender Zahl der Führungsinstrumente die Übersichtlichkeit leidet, was namentlich dem Gesetzgeber Probleme bereitet. Bereits heute haben wir eine Reihe von Führungsmodellen (traditionell geführte Verwaltungsstellen, FLAG, Privatisierungen unter Beteiligung der öffentlichen Hand, verschiedene öffentlich-rechtliche Anstalten etc.). Hier den Überblick zu behalten, wann welche Eingriffe von Parlament, Regierung und Verwaltung möglich und sinnvoll sind, wird zunehmend schwieriger. Daher plädieren wir für die Definition eines primären Führungsmodells für Amtsstellen ähnlichen Charakters. Abweichungen davon sollen möglich, müssen allerdings begründete Ausnahmen bleiben. Eine „Reform à la carte“ erachten wir nicht als sinnvoll.

Insgesamt sind wir der Ansicht, dass im ersten und zweiten Kreis der weitaus grösste Teil der Ämter und Dienststellen mit FLAG geführt werden soll. Vom Führungsmodell ausgeschlossene Dienststellen müssen klar begründet sein und die Ausnahme darstellen.

*In welchem Verhältnis soll FLAG zu anderen konstitutionellen Rahmenbedingungen der Bundesverwaltung stehen?*

FLAG muss sich in die bestehenden Rahmenbedingungen der Verwaltungsführung des Bundesrates einfügen, insbesondere in die Legislaturplanung und die Legislaturfinanzplanung. Der Bundesrat hat ferner mit seinem Geschäftsbericht ein Informationsmittel, mit

dem er über seine Tätigkeitsschwerpunkte informiert. Die FLAG-Instrumente (Leistungsauftrag und Globalbudget, Reporting) müssen sich den bestehenden Führungsinstrumenten des Bundesrates unterordnen. Das heisst, Schwerpunkte in der Legislaturplanung und der Finanzplanung müssen sich thematisch auch in den entsprechenden Leistungsaufträgen der betroffenen Ämter niederschlagen. Wenn das Parlament dereinst die Kompetenz haben sollte, über die Ziele der Leistungsaufträge zu bestimmen, kann es damit die Konkretisierung der übergeordneten Planung überwachen. Hat sich das Parlament mit den Zielen im Rahmen der Leistungsaufträge einmal einverstanden erklärt, ist es umgekehrt zu einer Unterstützung derselben verpflichtet. Indirekt wird dadurch auch die übergeordnete Planung der Regierung gestützt.

Gegenwärtig können wir auf der Ebene der Departemente eine zunehmende Trennung von finanzieller sowie inhaltlicher Überwachung und Steuerung der Ämter beobachten. Es stellt sich die Frage, ob dies im Widerspruch zu FLAG steht, weil dieses die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen fordert. Wir denken nicht, dass dies der Fall ist. Allerdings muss eine Voraussetzung gegeben sein: Die verantwortlichen Stellen in den Departementen müssen sich im Rahmen der Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen mit den Dienststellen auf eine gemeinsame Strategie einigen. Die beiden Führungsinstrumente sind somit die Klammer, die Finanzen und Inhalte zusammenführen. Wenn sich die zuständigen Stellen der Departemente nicht abstimmen, besteht tatsächlich ein Konfliktpotential.

#### *Wie ist das Verhältnis von FLAG zu den anderen Reformen in der Verwaltung?*

Nach Ansicht der Evaluation sind die laufenden Reformen zu wenig aufeinander abgestimmt. Das Schlagwort der Reformmüdigkeit macht die Runde. Die Abgrenzung von FLAG zur Regierungs- und Verwaltungsreform war für Aussenstehende in der Vergangenheit unklar. Zudem sind die Ergebnisse der RVR und deren Auswirkungen insgesamt wenig bekannt. Der Konnex von Staatsleitungsreform (z. B. Bildung von Ministern) zu FLAG ist gegenwärtig noch kaum erörtert. NOVE-IT scheint in bestimmten Bereichen FLAG sogar entgegen zu laufen. Die Verbindungen von FLAG zum neuen Finanzausgleich sind nicht diskutiert.

Ohne auf die Details der einzelnen Reformen einzugehen (soweit diese gegenwärtig überhaupt feststehen) lässt sich doch festhalten, dass die Staatsleitungsreform und die Reform des Finanzausgleichs Stossrichtungen aufweisen, mit denen sich FLAG ohne Weiteres in Einklang bringen lässt. So sieht die Staatsleitungsreform im gegenwärtigen Stand die Schaffung einer 2-Kreise-Regierung mit Ernennung sogenannter delegierter Minister oder Ministerinnen vor<sup>10</sup>. Dies dürfte zu einer Stärkung der Regierung führen, den Bundesrat entlasten und es ihm gestatten, sich stärker auf strategische Fragen zu konzentrieren. Die Umsetzung von FLAG könnte so klar begünstigt werden: Einmal werden die Departemente ihre Aufgaben als Besteller von Leistungen und Kontrolle der Leistungserstellung dank grösserer Ressourcen und mehr Distanz zu den Dienststellen besser wahrnehmen können. Umgekehrt wird es einem Bundesrat, dessen Mitglieder sich stärker von der operativen

---

<sup>10</sup> EJPD, Pressemitteilung vom 11. Mai 2001, Bern

Führung ihrer Departemente lösen können, besser gelingen, sich als Besteller zu positionieren und auf einzelne Leistungsaufträge Einfluss nehmen zu können.

Der *neue Finanzausgleich NFA* sieht vermehrt den Einsatz von Globalbudgets und Pauschalbeiträgen an die Kantone vor. Dadurch soll die Output-Steuerung gestärkt werden.<sup>11</sup> Dieser Trend ist auch auf Ebene der kantonalen Finanzausgleichsmodelle festzustellen und stimmt mit der Stossrichtung von FLAG überein. Voraussetzung ist, dass die Budgets stets mit Leistungen gekoppelt sind und über die Leistungserbringung periodisch berichtet werden muss. Ist dies der Fall, so fällt es den für die Umsetzung verantwortlichen Stellen des Bundes leichter, die in ihren Leistungsaufträgen geforderte Wirkungsmessung gerade im Subventionsbereich umzusetzen und dem Parlament zu berichten. In diesem Sinne schafft der NFA optimale Voraussetzungen zur Einführung von FLAG in Subventionsämtern. Bereits heute werden bei bestimmten Bundesstellen (z. B. Forstdirektion, Bundesamt für Landwirtschaft) Leistungsaufträge an die Kantone ebenso wie an Private vergeben. Dies ist ohne weiteres mit FLAG vereinbar.

Schliesslich wurde die Frage aufgeworfen, ob eine gemeinsame Projektleitung für die verschiedenen Reformen angezeigt sei. Wir würden auf Grund der gemachten Erfahrungen davon abraten. Die Aufgaben einer solchen Projektleitung wären zu komplex (verschiedene Geschwindigkeiten in der Abwicklung, verschiedene Ansprechpartner, verschiedene Fachkompetenzen), die Kompetenzballung zu hoch (Problem Akzeptanz bei Departementen) und der Ressourcenbedarf zu umfangreich. Wir plädieren für getrennte Projektleitungen, die gut koordiniert zusammenarbeiten müssen und regelmässigen Austausch pflegen. Zu prüfen wäre hingegen eine Stelle, welche die Abstimmung und Koordination zwischen den verschiedenen Reformen in der Bundesverwaltung zur Aufgabe hat. Dabei geht es nicht um die Schaffung einer „Superprojektleitung“, welche sämtliche Reformen der Verwaltung überblickt und steuert. Letzteres ist materiell vermutlich gar nicht möglich. Hingegen wäre es nötig, die laufenden Reformen, welche sich über mehrere Departemente erstrecken, besser miteinander zu verknüpfen.

#### *Wie soll man Reformen in der Bundesverwaltung initiieren und steuern?*

Es kann an dieser Stelle kein Kompendium zur Umsetzung von Reformvorhaben geboten werden. Wir beschränken uns daher auf folgende Empfehlungen, welche sich teilweise nicht nur im Rahmen von FLAG als zentral für die Reform der Bundesverwaltung erwiesen haben.

- Die Führung der Reform muss auf oberster Ebene angesiedelt sein, wenn sie flächendeckend angelegt ist. Dabei braucht es nicht nur eine formale sondern eine effektive politische Unterstützung des Bundesrates. Dieser muss als Promotor der Reform gewonnen werden und die entscheidenden Kommunikationsaufgaben wahrnehmen.

---

<sup>11</sup> Die vier Instrumente des neuen Finanzausgleichs NFA, Eidg. Finanzverwaltung, Bern

- Grundsätzlich haben die Querschnittsämter EFV und EPA eine zentrale Bedeutung für fast jede Reform. Dies gilt nicht nur beim Bund sondern auch in den meisten anderen öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz. Daher müssen beide Ämter organisatorisch eingebunden werden, um Konflikte möglichst tief zu halten. Die hauptsächliche Projektverantwortung sollte jedoch an einem Ort angesiedelt werden.
- Die Bundesverwaltung ist im Vergleich zu kantonalen oder städtischen Verwaltungen komplexer (Sprache, Grösse, Zusammenarbeitsformen etc.). Entsprechend mehr Kraft ist erforderlich, Reformen gegen Veränderungswiderstand umzusetzen. Es braucht daher personell wie strukturell eine stark abgestützte Projektleitung sowie erhebliche Ressourcen, um einen Reformprozess in Gang halten zu können.
- Die Departementshoheit ist ausserordentlich stark ausgeprägt im schweizerischen Verwaltungssystem. „Spötter“ behaupten, die Schweiz besitze wegen der starken Stellung der Departemente (Regierung ist Kollegialbehörde) gar keine Regierung. Wie dem auch sei, in den Reformen äussert sich die unterschiedliche Politik der Departemente besonders stark. Es braucht daher einen minimalen Konsens auf dieser Ebene. Ansonsten lässt sich jede departementsübergreifende Reform immer aus der Linie heraus blockieren. Wie weiter vorne empfohlen, lässt sich diese strukturelle Eigenheit des Systems unter anderem auch damit bewältigen, dass die Freiheitsgrade in den Departementen relativ hoch bleiben und der Zwang zu einheitlichen Lösungen erst ab Stufe Departement einsetzt.

*Gibt es nicht-quantifizierbare Vorteile von FLAG in den Ämtern, und wenn ja, welches sind diese und wie gross sind sie?*

Die wichtigsten qualitativen Vorteile von FLAG liegen unserer Ansicht nach in der veränderten Verwaltungskultur innerhalb der Ämter und Dienststellen. In Ansätzen haben wir die entsprechenden Veränderungen zu erfassen versucht. Kulturveränderungen sind ein langfristiger Prozess und lassen sich nur durch kontinuierlichen Einsatz von Mitteln und Kommunikation verändern. Nur wenn Reformen auf Grund der konsequenten Umsetzung und Dauerhaftigkeit auf der Mitarbeiterebene ernst genommen werden, entstehen nachhaltige Veränderungen.

Wenn wir von einer konsequenten Umsetzung von FLAG ausgehen, wird sich der Kulturwandel schliesslich über eine veränderte Personalstruktur beschleunigen (wie wir es in Ansätzen beim IGE vorgefunden haben): Personen, welche mit dem neuen System der Verwaltungsführung nicht arbeiten können oder wollen, verlassen langfristig die Verwaltung. Umgekehrt werden jene Personen neu eingestellt, die sich mit der NPM-Philosophie identifizieren können und auch die entsprechenden Ausbildungen mitbringen. Auf diese Weise wird der Kulturwandel gefestigt und an Tempo gewinnen.

*Sind die bisherigen Ziele von FLAG auch in Zukunft gültig?*

Die Ziele von FLAG wurden erstmals Jahre 1996 im Konzept formuliert und später im Handbuch 1999 überarbeitet und bestätigt.<sup>12</sup> Welche dieser Ziele sind heute noch gültig und sollen in Zukunft weiterverfolgt werden? Die folgende Tabelle zeigt links die Ziele der Reform und rechts Empfehlungen, welche die Evaluation ergeben hat und zu den jeweiligen Zielen passen.

*D 11: Ziele von FLAG und ihre zukünftige Bedeutung für die Bundesverwaltung*

<b>Ziele von FLAG</b>	<b>Zukünftige Bedeutung der Ziele und Handlungsbedarf</b>
A Wirkungs- und Leistungsziele: Ausrichtung staatlichen Handelns auf Wirkungen	- Bedeutung in Zukunft hoch. → Wirkungserfassung in den Leistungsaufträgen stärken und im Parlament verankern.
B Flexibilitätsziele: Verantwortlichkeit der Verwaltung für ihr Handeln soll verstärkt werden, Handlungsspielraum der einzelnen Einheiten soll zunehmen	- Handlungsspielraum wird auch in Zukunft wichtiges Motiv für Reform in den Ämtern darstellen. → Erweiterung und Ausbau des Handlungsspielraums der Dienststellen weiter vorantreiben.
C Kostenziel: Das Kostenbewusstsein in der Verwaltung soll gestärkt werden	- Kostenbewusstsein wird auch in Zukunft zentral sein. - Kosten-Leistungs-Rechnung im Rahmen der FLAG Weiterentwicklung von grosser Bedeutung. → Kostentransparenz als eines der Hauptziele bei der Überarbeitung des neuen Rechnungsmodells formulieren.
D Kulturziel: Eine Vertrauenskultur soll gefördert werden, unternehmerisches Handeln, Ziel- Kunden- und Kostenorientierung sind zu fördern.	- Kulturveränderung bisher nur in Ansätzen vorhanden, wird daher auch in Zukunft zentrales Postulat von Reformen darstellen. - Herausforderung im Bereich der Unternehmenskultur (Kostenbewusstsein, Kundenorientierung, Innovation etc.) werden unabhängig vom Typ der Reformen in Zukunft ein Thema bleiben. → Einsatz der KLR, des Reporting und der Wirkungskontrolle als wichtigste Elemente zur Veränderung der Unternehmenskultur auch in Zukunft vorantreiben.
E Dezentralisierungsziel: Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen werden an teilautonome Einheiten delegiert, Holdingstrukturen entstehen, die Verwaltung wird dadurch beweglicher.	- Bedeutung in Zukunft gleich oder leicht abnehmend, da die Gefahr der Unübersichtlichkeit zunimmt, bei zu vielen verschiedenen Formen von Verwaltungsreformen. - Eigendynamik der Verselbständigung stellt gewisse Gefahr dar. → Uneingeschränkter Ausbau der Dezentralisierung ist nicht zu begrüssen.
F Transparenzziel: Bezüglich der Erreichung von Leistungs- und Kostenzielen wird Transparenz geschaffen.	- Transparenz im Bereich der Kosten und Wirkungen wird auch in Zukunft zentrales Anliegen darstellen. → Muss einen der Schwerpunkte der zukünftigen Entwicklung darstellen.

<sup>12</sup> FLAG-Handbuch 1999, Kapitel 1, sowie Anhang A1: „Konzeptbericht: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, 1996“, S. 2/3

Aus der Übersicht lässt sich ein Grundsatz ableiten: Alle Ziele von FLAG haben nach wie vor Gültigkeit und sollten bei einer Weiterführung der Reform vorangetrieben werden. Einzig im Bereich der Dezentralisierung stellen wir gegenwärtig eine zunehmende Unübersichtlichkeit fest (vgl. Diskussion über die Ausdehnung von FLAG). Innerhalb eines bestimmten Reformmodells ist gegen die Dezentralisierung nichts einzuwenden. Problematisch wird sie, wenn sie gleichzeitig in verschiedenen Reformversuchen unkontrolliert zunimmt.

*Soll das Konzept FLAG angepasst werden? Wenn ja, in welchen Bereichen?*

Die wichtigste Anpassung erscheint uns die veränderte *Einbindung des Parlamentes* bei der Beratung von Leistungsauftrag und Globalbudget. Dies lässt sich auf die kurze Formel zusammenfassen, dass eine Verwaltungsreform meist eine Parlamentsreform nach sich zieht. Möglicherweise kann die Staatsleitungsreform das Dach für beides bilden. Hier haben wir weiter vorne entsprechende Vorschläge formuliert. Mindestens so wichtig sind die Verbesserung der *Wirkungserfassung*. Der gegenwärtig eingeschlagene Weg scheint uns richtig, muss aber konsequent umgesetzt werden. Die *Verschlinkung des Reporting* (Reduktion der Geschäftsberichte, Delegation der Gestaltungskompetenz an die Departemente) ist ein dritter wichtiger Ansatzpunkt. Auch hier hat die Projektleitung mit den Betroffenen zusammen Vorschläge erarbeitet. Schliesslich ist die *Einbindung der Globalbudgets in die Staatsrechnung* neu zu regeln. Die Trennung von FLAG-Ämtern und anderen Dienststellen bei der Bewilligung der Budgets wurde weiter vorne angesprochen. Hier muss im Rahmen des neuen Rechnungsmodells eine Anpassung vorgenommen werden.