

Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung

Theo Haldemann

Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

Benjamin Pauli

Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

Dominic Bärtschi

Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

Maria De Bon

Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

Der Bundesrat will mit dem ‚Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)‘ die ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungsführung ausbauen. Dreh- und Angelpunkt ist der Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan. Die Verwaltungseinheiten erhalten Globalbudgets und stellen ihre Leistungen transparent dar. Der Artikel zeigt den pragmatischen Ansatz für die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung, der ohne ‚Umbruch in Politik und Verwaltung‘ auskommt und 20 Jahre Reform Erfahrung gezielt zu nutzen versucht.

Schlagworte: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Planung und Steuerung, Performance Budgeting, Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

1 Ausgangslage und Fragestellung

Der folgende Beitrag zeigt und kommentiert die Entwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung beim Bund. Der aktuelle Ausbau mit dem Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) wird dabei sowohl mit den internationalen und nationalen Erfahrungen verglichen als auch in den wissenschaftlichen Diskurs eingeordnet.

2 Internationale und nationale Erfahrungen

2.1 Verbesserung der Haushaltsteuerung in den OECD-Ländern

Zur Bewältigung der allgegenwärtigen Herausforderung, die zunehmenden und immer komplexer werdenden Aufgaben der öffentlichen Hand mit den knapper werdenden Ressourcen in Einklang zu bringen, sind wesentliche Verbesserungen der Haushaltsteuerung notwendig. Im OECD-Raum hat sich gezeigt, dass dazu neben der systematischen Verknüpfung von Finanz- und Leistungsdaten ein funktionierender Finanzföderalismus, griffige Fiskalregeln sowie eine moder-

ne Rechnungsführung und transparente Rechnungslegung gehören (OECD, 2012; Botschaft NFB, 2013: 824 f.). Schick fasst die wichtigsten Innovationen wie folgt zusammen (OECD, 2014):

- Finanzpolitik: Eine gute und praktikable Finanzpolitik beinhaltet Fiskalregeln, Top-Down-Budgetvorgaben, mittelfristige Planungsvorgaben und Prioritätensetzungen sowie langfristige Perspektiven für die Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen ohne Policy-Change.
- Budgetierung: Eine moderne Budgetierung umfasst Leistungs- und Wirkungsinformationen, Ausgaben- und Subventionsüberprüfungen sowie Evaluationsergebnisse, um benötigte Ressourcen und gewünschte Ergebnisse miteinander zu verknüpfen.
- Rechnungslegung: Eine transparente und vertrauenswürdige Rechnungslegung erfordert leicht zugängliche und qualitätsgesicherte Dokumente mit Open Data, partizipative Planungs- und Rechnungslegungsprozesse sowie faire und vollständige Vermögensbewertungen.

Den Erfahrungen mit der stärkeren Ausrichtung der Budgetierung und Finanzplanung auf Leistungen und Wirkungen (Performance Budgeting) kommt dabei für den Bund eine besondere Bedeutung zu. Der Bund hat hier – im Gegensatz zu den anderen Stossrichtungen, wo er teilweise selbst eine Vorreiterrolle einnimmt – noch Entwicklungsbedarf. Die in den OECD-Ländern gesammelten Erfahrungen mit Performance Budgeting machen aber deutlich, dass es in der Regel keine Patentrezepte gibt: Jedes Land muss das Performance Budgeting passend zu den eigenen Rahmenbedingungen und Zielen aufbauen. Ein Punkt lässt sich hingegen generell feststellen: Eine direkte oder mechanistische Verknüpfung zwischen Leistungen und Ressourcen ist nur in seltenen Fällen gegeben. Die zusätzliche Leistungstransparenz dient vielmehr der Information, um die (politische) Allokation der Mittel zu verbessern.

2.2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Kantonen

Die Philosophie des New Public Management (NPM) und das Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) wurden zwischen 1996 und 2000 in zwei Dritteln der Schweizer Kantone versuchsweise eingeführt (Ritz, 2005). Der Testbetrieb mit den neuen Instrumenten Leistungsauftrag und Produktgruppen-Globalbudget wurden evaluiert, bevor diese neuen parlamentarischen Steuerungsinstrumente in rund der Hälfte aller Kantone definitiv und flächendeckend eingeführt wurden (Ritz und Sinelli, 2013; Botschaft NFB, 2013: 816). Die transparente Darstellung der Verwaltungstätigkeit mit Hilfe von Leistungs- und Wirkungsinformationen wurden von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern in der Regel begrüsst, der Verzicht auf die detaillierte Ressourcensteuerung jedoch kritisiert (Ritz, 2009). Umgekehrt ging den Verwaltungskadern die Erweiterung

der finanziellen Handlungsspielräume mit den Globalbudgets, insbesondere beim Personal- und Informatikaufwand noch zu wenig weit, um von einer gelungenen Management-Reform zu sprechen (Utz, 2010). Obwohl die Parlamentarierinnen und Parlamentarier beim Thema Globalbudget auch heute noch eine Machtverschiebung zu Gunsten der Verwaltung befürchten, konnte diese Veränderung der Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative in der Schweiz empirisch nicht nachgewiesen werden (Ritz und Sager, 2010).

Besonderes Augenmerk wurde bei der Konzeption des NFB auf jene Kantone gelegt, die sowohl flächendeckende Globalbudgets als auch eine mehrjährige, integrierte Aufgaben- und Finanzplanung in der zentralen Verwaltung eingeführt haben. Dies sind die Kantone Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich. Ein direkter Vergleich zwischen Bund und Kantonen ist jedoch aufgrund der unterschiedlichen Haushaltsstrukturen schwierig: Während die Bundesausgaben schwergewichtig aus Subventionen bestehen, ist dieser Anteil bei den Kantonen deutlich geringer. Beim Bund ist auch der Anteil politikvorbereitender Arbeiten tendenziell höher und noch schwieriger messbar. Die Kantone erbringen dagegen mehr Leistungen, die direkt von Bürgerinnen und Bürgern bezogen werden. Hier ist die transparente Darstellung der Leistungen und Wirkungen des Verwaltungshandelns heute nicht mehr wegzudenken (Ritz und Sinelli, 2013: 366). Politikerinnen und Politiker legen zudem grosses Gewicht auf eine sorgfältige Übersetzung ihrer politischen Problemstellungen und Lösungsansätze in ein Set von Leistungs- und Wirkungszielen, die sich einfach messen und interpretieren lassen. Hier hilft oft ein kausales Wirkungsmodell bei der Entwicklung und Argumentation (Sager, Ritz und Bussmann, 2010).

3 Entwicklung beim Bund

3.1 Programm FLAG

Der Bund hat in den vergangenen Jahren mehrere Anstrengungen zur Verbesserungen der Ziel- und Ergebnisorientierung unternommen. Sowohl bei der Steuerung der ausgelagerten Einheiten des Bundes (Corporate Governance) als auch in der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen (Finanzausgleich und Aufgabenteilung) werden diese Prinzipien breit angewendet. In der zentralen Bundesverwaltung wurden 1997 Pilotprojekte für das ‚Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget‘ (FLAG) gestartet und sukzessive zum Programm FLAG ausgebaut. Mittlerweile werden 20 Verwaltungseinheiten mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführt. Die Evaluation von FLAG 2009 hat gezeigt, dass sowohl die Verwaltungseinheiten als auch das Parlament mit der Stossrichtung grundsätzlich zufrieden sind. Im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung wurde jedoch auch Optimierungspotenzial bei den Führungsinstrumenten, insbesondere beim (separaten) politischen Leistungsauftrag der Verwaltungseinheiten, festgestellt.

3.2 Abkehr vom dualen Steuerungssystem

Im Richtungsentscheid vom 4. Mai 2011 hatte sich der Bundesrat für die Abkehr vom dualen Steuerungssystem des Haushalts ausgesprochen. Er will das Nebeneinander von detaillierter Input-Steuerung und globalisierter FLAG-Steuerung beenden und durch ein neues, einheitliches Führungsmodell für die Bundesverwaltung ablösen. Am 20. November 2013 verabschiedete er die Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB). Anfangs 2014 starteten sowohl die Beratung der Gesetzesvorlage in den eidgenössischen Räten als auch die Realisierungsarbeiten in der Verwaltung. Der Bundesrat plant, das NFB auf den 1. Januar 2017 flächendeckend einzuführen.

3.3 Ziele und Instrumente des NFB

Der Bundesrat will mit dem NFB 1) die Haushaltsteuerung verbessern, 2) die Verwaltungsführung und Verwaltungskultur weiterentwickeln sowie 3) die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung erhöhen. Er schlägt dazu folgende instrumentellen Veränderungen vor:

- Verstärkung der Mittelfristperspektive und Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen in der Haushaltsteuerung: Der Voranschlag und der Finanzplan werden zum neuen Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (Voranschlag mit IAFP) zusammengefasst. Die Planung für das Budgetjahr und die drei Folgejahre wird auf die Leistungsgruppen der Verwaltungseinheiten ausgeweitet und mit Zielen zu Leistungen und Wirkungen ergänzt.
- Verstärkung der Ziel- und Ergebnisorientierung: In jährlich zwischen den Departementen und ihren Ämtern abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen werden die Leistungs- und Wirkungsziele aus dem Voranschlag mit weiteren Vorgaben ergänzt – sowohl für das Alltagsgeschäft in den Leistungsgruppen als auch für neue Projekte und Vorhaben.
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Verschiedene Anreizinstrumente fördern das wirtschaftliche Verhalten der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Mit den Globalbudgets im Eigenbereich werden die betrieblichen Handlungsspielräume gezielt erhöht, ebenso mit den Möglichkeiten zur Reservenbildung, zur Kreditüberschreitung bei leistungsbedingten Mehrerträgen sowie zur erleichterten Kreditverschiebung zwischen den Verwaltungseinheiten.

Das NFB benötigt als Grundlage eine zusätzliche Ebene der funktionalen Gliederung des Haushalts: die Leistungsgruppen der Verwaltungseinheiten. Sie werden anhand der Dimensionen Mengen, Qualitäten, Fristen, Kosten der Leistungen oder anhand der Zufriedenheit der Leistungsempfängerinnen und -empfänger beschrie-

ben. Jede Verwaltungseinheit soll in der Regel eine bis fünf Leistungsgruppen ausweisen, sodass die Bundesverwaltung – neben den 13 Aufgabengebieten und 43 Aufgaben – insgesamt etwa 120 Leistungsgruppen umfassen wird. Die bestehenden Wirkungsindikatoren der Legislaturplanung, die sog. Legislaturindikatoren, werden soweit wie möglich diesen Leistungsgruppen als Kontextinformationen zugeordnet und skizzieren so deren Wirkungsorientierung. Mit dieser Detaillierung soll gewährleistet werden, dass sich die Politik nicht in zu umfangreichen Artikel- und Dienstleistungskatalogen verliert, sondern die Wirkung der politischen Problemlösung im Auge behalten kann. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die Amtsleitungen ihre Leistungen wiedererkennen und ggf. die Korrekturanweisungen der Politik zielgerichtet umsetzen können.

3.4 Verknüpfung mit den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen

An den bestehenden politischen und betrieblichen Planungs- und Steuerungsprozessen werden mit dem NFB keine grundlegenden Änderungen vorgenommen. Die folgende Abbildung zeigt, wie die neuen Instrumente eingepasst werden:

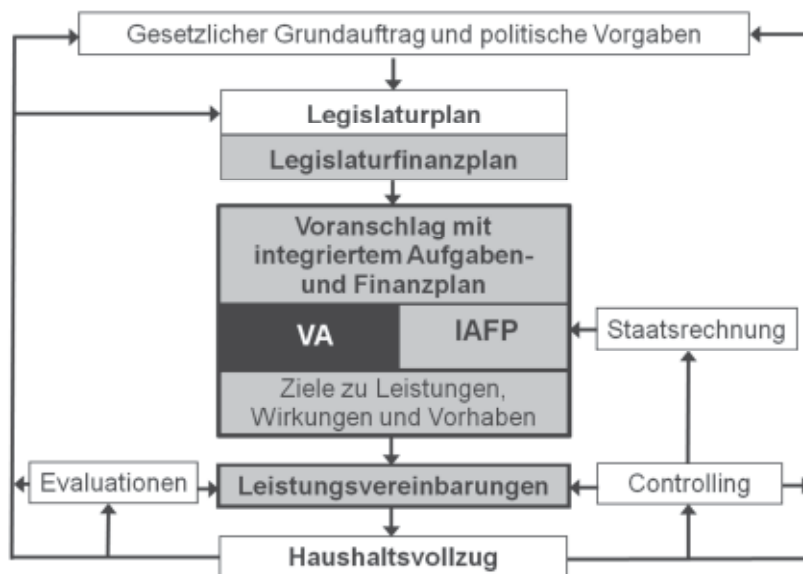


Abbildung 1: Übersicht Instrumente NFB

Anknüpfungspunkt bleibt die Legislaturplanung mit den jährlichen Zielen des Bundesrates und der Departemente. Im Zentrum steht der neu gestaltete Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (vgl. Anhang), der jährlich in einem Planungs- und Budgetprozess erarbeitet bzw. vorgerollt wird. Die neu jähr-

lich zwischen Departement und Amt abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen fügen sich in die bestehenden Zielvereinbarungsprozesse ein und geben diesen eine minimal standardisierte Form vor.

Wichtig bleibt die Ressourcensteuerung: Damit sich der Aufwand im Eigenbereich der Verwaltung (z.B. Personal- oder Informatikaufwand) insgesamt im Rahmen der finanzpolitischen Vorgaben entwickelt, darf dieser nicht allein bottom-up aufgrund von Zielen in einzelnen Leistungsgruppen festgelegt werden. Der Bundesrat verfügt auch im NFB über die bewährten Instrumente für die globale Top-down-Steuerung des Funktionsaufwands. Damit gibt er wie heute nach Bedarf übergeordnete Ziele für die Gesamtentwicklung, insbesondere des Personal- und Informatikaufwands, vor.

3.5 Parlamentarische Steuerung

Die heutige Machtbalance zwischen Parlament und Regierung, insbesondere die Kompetenzverteilung bei der Budgetierung und Planung soll grundsätzlich beibehalten werden. Die Einführung von Globalbudgets für Verwaltungseinheiten im Zuge des neuen Voranschlags mit IAFP führt zu folgenden Anpassungen beim parlamentarischen Steuerungsinstrumentarium:

- Beim Voranschlag werden die Globalbudgets im Eigenbereich der Verwaltungseinheiten durch die situative Leistungssteuerung durch das Parlament ergänzt: Bei Bedarf kann es Aufwand, Ertrag und Investitionen sowie die Ziele, Messgrößen und Soll-Werte einzelner Leistungsgruppen mittels Beschluss von Planungsgrößen gezielt verändern. Im Notfall kann das Parlament mittels Vorgaben für die Kreditverwendung sogar auf die detaillierte Ressourcenverwendung innerhalb des Globalbudgets einer Verwaltungseinheit durchgreifen.
- Der Finanzplan wird vom Parlament wie bisher zur Kenntnis genommen; neu aber in Form eines einfachen Bundesbeschlusses, der von den Räten nach Bedarf mit Aufträgen für eine Änderung des Finanzplans ergänzt werden kann. Diese Aufträge sind vom Bundesrat in der Regel im Entwurf des Voranschlags für das übernächste Jahr zu erfüllen.

Diese parlamentarischen Steuerungsinstrumente basieren auf dem Prinzip einer selektiven Einflussnahme: Das Parlament legt fallweise fest, zu welchen Gegenständen es Beschlüsse fassen oder dem Bundesrat Aufträge erteilen will. Flächendeckende ‚Pflichtübungen‘, die mit grossem Aufwand verbunden sind und das Parlament auch dort in die Pflicht nehmen, wo es eine Kompetenzdelegation an Bundesrat und Verwaltung vorzieht, werden somit vermieden.

4 Beurteilung und Vergleich

Die folgende Beurteilung und Bewertung stellt keine wissenschaftliche ex-ante-Evaluation dar, sondern die Sicht der Gesamtprojektleitung NFB. Eine ex-post-Evaluation des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung ist jedoch geplant; das Parlament soll den Evaluationsbericht zur Umsetzung und Wirksamkeit des NFB spätestens sechs Jahre nach seiner Einführung per 1.1.2017 erhalten.

4.1 Staatsrechtliche Anforderungen

Anhand der staatsleitenden Grundsätze (Mastronardi und Schedler, 1998: 67 ff.) lassen sich ausgewählte Problembereiche von Verwaltungsreformen etwas näher beleuchten:

- **Rechtsstaat:** Nach Mastronardi darf das Parlament nicht in die Exekutivverantwortung eingebunden werden, denn es betreibt Kontrolle, nicht Controlling (Mastronardi in Mastronardi/Schedler, 1998: 72). Das NFB setzt eine kooperative Konzeption der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung voraus. Mit der selektiven Einflussnahme auf der Finanz- oder Leistungsseite wird das Parlament dem Bundesrat und der Verwaltung nur insoweit Handlungsanweisungen erteilen dürfen, als bestehende Rechtsnormen, Rechtsgleichheit und Rechtsschutz dabei nicht verletzt werden.
- **Demokratie:** Nach Lienhard kommt dem Parlament – als Repräsentant des Souveräns – im Konfliktfall eine Vorrangstellung gegenüber dem Bundesrat und seiner Verwaltung zu (Lienhard, 2005: 129). Das NFB sieht zwar Globalbudgets für den Eigenbereich und höhere Transparenz für die Leistungen der Verwaltungseinheiten vor; es kennt jedoch weiterhin die parlamentarische Durchgriffsmöglichkeit auf die konkrete Ressourcenverwendung im Notfall.
- **Leistungsstaat:** Staatliche Leistungen müssen durch ihre Wirkung in Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft legitimiert werden. Das NFB ermöglicht dem Parlament eine Beurteilung der Effektivität staatlicher Problemlösungen anhand eines kurzen Grundauftrags und ausgewählter Wirkungsindikatoren für jede Leistungsgruppe. Letztere bestehen insbesondere aus Legislatur- und Nachhaltigkeitsindikatoren.
- **Wirtschaftsstaat:** Staatliche Leistungen müssen auch durch ihre kostengünstige Beschaffung, Produktion und Verteilung legitimiert werden. Das NFB ermöglicht dem Parlament eine Beurteilung der Effizienz staatlicher Problemlösungen anhand von Wirtschaftlichkeitszielen. Gemäss Botschaft NFB sind die Verwaltungseinheiten verpflichtet, nach Möglichkeit mindestens ein Wirtschaftlichkeitsziel auszuweisen und umzusetzen.

Die Konzeption des NFB versucht den Planungsdialog zwischen Parlament und Regierung bei den Themen Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlicher Leistungen zu verstärken, ohne die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung zu vermischen.

4.2 Performance Budgeting: Leistungsinformation oder Leistungssteuerung?

Im internationalen Vergleich des Performance Budgeting werden drei idealtypische Ausprägungen unterschieden (OECD, 2007: 21 f.; Botschaft NFB, 2013: 823 ff.):

- Presentational Performance Budgeting (Typ 1): Die Leistungsinformationen dienen nur als Hintergrundinformationen für Parlament und Öffentlichkeit; sie finden sich in der Regel in den Anhängen zu Finanzplänen, Budgets und Rechnungen.
- Performance-informed Budgeting (Typ 2): Die Leistungsinformationen werden zusammen mit den Finanzinformationen systematisch für die Begründung von Budgetanträgen und Rechnungsabweichungen im Hauptdokument verwendet; es existiert aber keine direkte Verknüpfung von Leistungszielen und Ressourcenbedarf.
- Direct Performance Budgeting (Typ 3): Die Ressourcen werden direkt anhand der geplanten oder abgerechneten Leistungen bemessen, so zum Beispiel im Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialbereich, wo die Klassenzahlen, Patientenzahlen oder Fallzahlen den Mittelbedarf direkt bestimmen.

Die Konzeption des NFB sieht im Normalfall eine systematische Aufbereitung von Finanz- und Leistungsinformationen wie beim Typ 2 vor. Damit können auch die (im Entwurf vorliegenden) internationalen Leitlinien zur empfohlenen Praxis (Recommended Practice Guideline) für eine moderne Leistungsberichterstattung umgesetzt werden (IPSASB, 2013). Bei den politikvorbereitenden Ämtern und bei den Generalsekretariaten gibt es einen fließenden Übergang von Kontextinformationen im Voranschlag mit IAFP zu Hintergrundinformationen in zusätzlichen Anhängen und Berichten gemäss Typ 1. Bei Verwaltungseinheiten mit einem hohen Anteil an intern oder extern verrechenbaren Leistungen gibt es umgekehrt einen fließenden Übergang zur Leistungssteuerung gemäss Typ 3.

Die parlamentarische Konsultation des Prototyps eines Voranschlags mit IAFP für sämtliche Departemente und Verwaltungseinheiten wird 2015 ein erstes Mal zeigen, ob es gelungen ist, die Leistungs- und Wirkungsinformationen einfach, miliztauglich und transparent aufzubereiten. Ob damit die Illusion einer direkten oder mechanistischen Leistungssteuerung über den jährlichen Voranschlag geweckt wurde, wird sich dann in der - gesetzlich verankerten - Evaluation des NFB zeigen.

4.3 Vergleich mit kantonalen WoV-Modellen

Im nationalen Vergleich des NFB mit den Modellen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung in den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich lassen sich folgende Unterschiede feststellen:

- Globalbudgets: Das NFB sieht Globalbudgets für Verwaltungseinheiten und nicht für Leistungs- oder Produktgruppen vor. Die in WoV-Modellen grundsätzlich geforderte Übereinstimmung von Finanz- und Leistungsseite wurde bewusst verlassen, um die Leistungstransparenz und die Wirkungsorientierung zu fördern. So soll verhindert werden, dass Verwaltungseinheiten in der Regel bloss eine einzige Leistungsgruppe im Globalbudget ausweisen (vgl. Brühlmeier et al., 1998: 306 ff).
- Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP): Mit der Fusion von Voranschlag und Finanzplan zum neuen Voranschlag mit IAFP kann die aggregierte Aufgabensicht und die mittelfristige Finanz- und Leistungsentwicklung jeder Verwaltungseinheit und jeder Leistungsgruppe in einem einzigen Dokument aufgezeigt und von der Politik beurteilt werden.
- Transferausgaben: Mit dem Grundauftrag und den Wirkungsindikatoren jeder Leistungsgruppe rücken auch die Ein- und Auswirkungen der Transferausgaben (rund 75% des Bundeshaushalts von über 65 Mia. Franken) ins Blickfeld von Planung und Steuerung. Deshalb werden die einzelnen Subventionen im Beschlussteil des Voranschlags nach Leistungsgruppen gegliedert.
- Parlamentarische Steuerungsinstrumente: Das Instrument der Planungserklärung zum IAFP wurde dem Parlament in der Konsultation zur Botschaft NFB zwar vorgeschlagen, nach ersten negativen Rückmeldungen jedoch nicht mehr weiterverfolgt. Ausschlaggebend war insbesondere die allzu unverbindliche Rechtswirkung dieses zusätzlichen Instruments.

Erst der konkrete Gebrauch der neuen Globalbudgets und des neuen Voranschlags mit IAFP über mehrere Jahre wird aufzeigen, ob es gelungen ist, den Planungsdialog zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung über die Finanzen, Leistungen und Wirkungen der Bundesverwaltung zu stärken.

4.4 Vergleich mit dem bestehenden FLAG-Programm im Bund

Im direkten Vergleich mit dem bestehenden Programm FLAG bringt das NFB folgende Veränderungen und Vereinfachungen:

- Strategieorientierung: Mit der Abschaffung des (separaten) politischen Leistungsauftrags und des dazugehörigen Leistungs- und Wirkungsberichts entfällt auch die Pflicht in der Verwaltungseinheit alle vier Jahre eine vollständige Strategieentwicklung durchzuführen. Im NFB genügen Angaben zur strategischen Stossrichtung oder zu den Kernaufgaben.

- **Kostenorientierung:** Damit die Verwaltungseinheiten die 2007 flächendeckend eingeführten Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) nach ihren betrieblichen Bedürfnissen nutzen können, wird auch im NFB bewusst auf Standardisierungen und detaillierte Vorgaben verzichtet. In Voranschlag und Rechnung werden neu Aufwand und Ertrag jeder Leistungsgruppe ausgewiesen (statt Kosten und Erlöse wie bei FLAG).
- **Globalbudgetierung:** Die allermeisten Verwaltungseinheiten werden im NFB zwei statt wie bei FLAG vier Globalbudgets haben, da bei ihnen die Investitionsausgaben und -einnahmen mit dem Funktionsaufwand und -ertrag zusammengefasst werden können.
- **Leistungsorientierung:** Die Wirtschaftlichkeit soll im NFB noch mehr Gewicht erhalten. Angesichts der politikvorbereitenden Verwaltungseinheiten mit schwer messbaren gesetzgeberischen Leistungen wird die Pflicht zur Formulierung eines Wirtschaftlichkeitsziels im Vergleich zu FLAG jedoch leicht gelockert.
- **Wirkungsorientierung:** Mit der Abschaffung des (separaten) politischen Leistungsauftrags entfällt auch die Pflicht, für jede Leistungsgruppe ein schematisches Wirkungsmodell für die kausalen Beziehungen zwischen Vollzug, Leistungen, Zielgruppen und Wirkungen aufzuzeichnen. An ihre Stelle treten ein kurzgefasster Grundauftrag (Text) und dazugehörige Wirkungsindikatoren (Tabelle), die für jede Leistungsgruppe in Voranschlag und Rechnung aufgeführt werden.

Mit dieser Konzeption des NFB sollte es gelingen, die vom FLAG-Programm eingeleiteten Verbesserungen der Verwaltungsführung und der Verwaltungskultur vereinfacht weiterzutragen und dauerhaft zu verankern. So wurden insbesondere die mit der Einführung der Globalbudgets im Eigenbereich verbundenen Anreize zu wirtschaftlichem und wirksamem Verhalten unverändert vom FLAG-Programm übernommen.

5 Fazit und Empfehlung

Mit dem NFB sollen Parlament, Regierung und Verwaltung gemeinsam gewinnen: Das Parlament erhält neue Informationen zur Wahrnehmung seiner Aufsichtstätigkeit und zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten im Leistungsbereich, ohne dass es durch die flächendeckende Einführung von Globalbudgets im Eigenbereich in der Führung des Haushalts insgesamt Kompetenzen einbüßen würde. Der Bundesrat und die Departementsvorsteher/innen erhalten Transparenz über die Leistungen der Verwaltungseinheiten und können bei Bedarf gezielte Vorgaben für die Planungs- und Budgetierungsprozesse machen. Die Verwaltung erhält Spielräume und Anreize zu wirksamem und wirtschaftlichem Handeln, ohne dass dadurch die Entwicklung des Haushalts aus dem Ruder läuft. Mit dem NFB wird auch ein Signal gegeben, den Reformwillen und die Erneuerungsfähigkeit in der Bundesverwaltung zu erhalten und zu stärken.

Abstract

With the new management model for the Federal Administration, the Federal Council wishes to expand target and results-oriented public management. The pivotal point is the budget and integrated medium-term plan. The administrative units receive global budgets and set out their services in a transparent manner. The article shows the pragmatic approach for further developing public management, which succeeds without any upheaval in terms of policies and administration and seeks to make targeted use of 20 years' experience of reforms.

Keywords: Impact-oriented public management, planning and controlling, performance budgeting, integrated medium-term plan

Résumé

Avec le Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), le Conseil fédéral entend développer une gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats. Le budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances constitue la pierre angulaire du projet. Les unités administratives disposeront d'enveloppes budgétaires et présenteront leurs prestations de manière transparente. Cet article présente l'approche pragmatique qui vise à développer de manière ciblée la gestion de l'administration sans modifier en profondeur la politique et l'administration, mais en s'appuyant sur 20 ans d'expérience de réformes administratives.

Mots-Clé: Gestion administrative axée sur l'impact, planification et contrôle, budgétisation de la performance, plan intégré des tâches et des finances

Literatur

- Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013 (Curia Vista-Geschäftsdatenbank der Bundesversammlung).
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20130092) [21.10.2014].
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P., und Schedler, K. (1998). New Public Management für das Parlament. Ein Muster-Rahmenerlass WoV. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 99(7), 297 - 316.
- International Public Sector Accounting Standards Board (2013). Reporting Service Performance Information. Proposed Recommended Practice Guideline, Exposure Draft 54, New York: IPSASB, December 2013, <https://www.ifac.org/public-sector/projects/reporting-service-performance-information>. [21.10.2014].
- Lienhard, A. (2005). Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse. Bern: Stämpfli.
- Mastronardi, P., und Schedler, K. (1998). New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern: Haupt.
- OECD (2007). Performance Budgeting in OECD Countries, OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en [7.5.2014].
- OECD (2012). Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012, OECD: Working Party of Senior Budget Officials.
- OECD (2014). Reflections on OECD's Draft Principles of Budgetary Governance, OECD: Working Party of Senior Budget Officials, 12./13.6.2014.
- Ritz, A. (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. Eine Bilanz aus Sicht der Legislative und Exekutive. In: A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner und A. Ladner (Hrsg.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren (S. 49 - 67). Bern: Haupt.
- Ritz, A. (2009). Leistungsauftrag und Globalbudget: Beitrag der Ressourcenpolitik zur Verbesserung politisch-administrativer Entscheidungsprozesse. In: P. Knoepfel (Hrsg), Réformes de politiques institutionnelles et action publique. Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln (S. 5 - 30). Lausanne, Haupt: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Ritz, A., and Sager, F. (2010). Outcome-Based Public Management and the Balance of Powers in the Context of Direct Democracy. *Public Administration*, 88(1), 120 - 135.
- Ritz, A., und Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In: A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel und F. Varone (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz (S. 347 - 367). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Sager, F., Ritz, A., und Bussmann, K. (2010). Utilization-focuses performance reporting. *Public Money & Management*, 30(1), 55 - 62.
- Utz, H. (2010). Better Performance with Performance Budgeting? Analyzing Cases of Success and Failure in Public Administrations. *International Public Management Journal*, 13(4), 408 - 428.

Anhang

Musterbeispiel eines Voranschlags mit IAFP einer Verwaltungseinheit (1/2); Auszug Layout-Entwurf

504 Bundesamt für Sport BASPO								
Strategische Schwerpunkte				Projekte und Vorhaben 2015				
<ul style="list-style-type: none"> • Sport- und Bewegungsförderung für alle Alters- und Leistungsstufen • Förderung der Aus- und Weiterbildung im Bereich des Sports • Unterstützung des Leistungssports • Bekämpfung unerwünschter Begleiterscheinungen des Sports (insbesondere Doping, Gewalt, Korruption) 				<ul style="list-style-type: none"> • Leistungs- und Breitensportkonzepte: Umsetzung • Korruption und Spielmanipulation im Sport: Verabschiedung der Botschaft zur Ratifizierung der europäischen Konvention gegen Wettkampfmanipulation; Weiterführung der Rechtsetzungsarbeiten in Zusammenarbeit mit dem EJPD (Geldspielgesetz) • Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport (IBSG): Begleitung der parlamentarischen Beratung • Nationales Schneesportzentrum: Weiteres Vorgehen gemäss Beschlusslage Bundesrat und Parlament 				
Zusammenzug der Ertragspositionen und Voranschlagskredite								
Mio.	R	VA	VA	Finanzplan			ØΔ	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014-18	
Ertragspositionen	20.7	19.0	20.0	20.0	20.0	20.0	1.3%	
Δ in % Vorjahr	-	-	5.3%	0.0%	0.0%	0.0%	-	
Δ ggü. IAFP 2014–2016	-	-	1.7	1.7	1.7	-	-	
im Globalbudget	20.7	19.0	20.0	20.0	20.0	20.0	1.3%	
ausserhalb Globalbudget	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	
Aufwandpositionen	205.5	216.9	218.0	222.7	222.7	223.0	0.7%	
Δ in % Vorjahr	-	-	0.5%	2.2%	0.0%	0.1%	-	
Δ ggü. IAFP 2014–2016	-	-	6.6	6.5	6.5	-	-	
im Globalbudget	102.7	104.9	109.8	112.2	112.6	112.9	1.9%	
ausserhalb Globalbudget	102.8	112.0	108.2	110.5	110.1	110.1	-0.4%	
Investitionsausgaben	9.0	15.9	15.2	14.9	13.6	12.6	-5.6%	
Kommentar								
<p>Das Bundesamt für Sport ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die Belange des Sports. Schwerpunkte seiner Tätigkeiten bilden derzeit die Umsetzung des Leistungs- und Breitensportkonzepts Bund (inkl. nationales Schneesportzentrum; Motion WBK 13.3369), das in Kooperation mit den öffentlich- und privatrechtlichen Partnern erstellt wird. Zudem stehen die Gesetzgebungsarbeiten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Korruption und Wettkampfmanipulation an. Das Globalbudget wird für 2015 an die steigende Nachfrage bei den Dienstleistungsangeboten der Hochschule für Sport und den Nationalen Sportzentren angepasst. Die steigende Nachfrage führt zudem zu Mehreinnahmen von 1 Million. Der Rückgang bei den Subventionen begründet sich durch eine Umbuchung im Umfang von 3,0 Millionen. Beim Betrieb und der Entwicklung der nationalen Datenbank für Sport (NDS) handelt es sich um Eigenaufwand, weshalb die Mittel aus dem Transferbereich in den Funktionsaufwand verschoben wurden. Im Rahmen der Finanzplanung steigt das Globalbudget bis 2018 um durchschnittlich 0,9 Prozent pro Jahr und damit entsprechend der angenommenen Teuerung. Der Aufwand ausserhalb des Globalbudgets bleibt stabil.</p>								

Muster-Beispiel eines Voranschlags mit IAFP einer Verwaltungseinheit (2/2);
 Auszug Layout-Entwurf

Leistungsgruppe 1: Eidgenössische Hochschule für Sport (EHSM)							
Grundauftrag							
Die EHSM ist eine Ausbildungsstätte auf Fachhochschulstufe. Sie bietet ein Angebot an Aus- und Weiterbildungen für Sportfachkräfte an. Dieses umfasst Vollzeitstudien auf Bachelor- und Masterstufe (Fachlehrpersonen Sport, Leistungssport) sowie Teilzeitstudien z.B. für Trainer und Trainerinnen (vom SBF1 anerkannter Berufsabschluss) und die Kaderausbildung im Sport der Armee. Die Anwendungsorientierung und der interdisziplinäre Zugang charakterisieren die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der EHSM. Die erarbeiteten Erkenntnisse finden in der Lehre, den Dienstleistungen sowie als Grundlagen für die Sportpolitik Anwendung.							
Funktionsertrag, -aufwand, Investitionen	R	VA	VA	Finanzplan			ØΔ
Mio.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014-18
Ertrag und Investitionseinnahmen	4.3	4.5	4.7	4.7	4.7	4.7	1.1%
Aufwand und Investitionsausgaben	27.7	28.8	28.4	29.0	29.1	29.2	0.3%
Kommentar							
Rund 26 Prozent des Funktionsaufwandes des BASPO entfallen auf die Leistungsgruppe 1. Der Funktionsertrag steigt ab 2015 dauerhaft wegen der höheren Kundennachfrage und dem Angebotsausbau (insbesondere Leistungsdiagnostik). Der Rückgang des Funktionsaufwandes 2015 verglichen mit 2014 steht im Zusammenhang mit der BASPO-internen Leistungsverrechnung (geringerer Leistungsbezug bei der Leistungsgruppe 3).							
Ziele	R	VA	VA	Finanzplan			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Förderung des Schulsports: Die EHSM sorgt für ein breit nachgefragtes, qualitativ gutes, praxisorientiertes und kostengünstig erbrachtes Aus- und Weiterbildungsangebot							
Studierende in BSc- und MSc-Lehrgängen (Mindestzahl)	182	110	110	110	110	110	
Studierende anderer Hochsch. in Praxislehrgängen (Mindestzahl)	1'114	700	700	700	700	700	
Studienabbruchquote (Höchstwert in %)	2	5	5	5	5	5	
Kosten pro Studierende/r (in Fr)							
Zufriedenheit der Studierenden (Skala 1-5)	-	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	
Absolvent/innen mit ausbildungs-adäquater Beschäftigung in zwei Jahren (in %, Mindestwert)	-	67	67	67	67	67	
Internationale und nationale Fachtagungen (Mindestzahl)	7	5	5	5	5	5	
Unterstützung des leistungsorientierten Nachwuchs- und Spitzensports: Die EHSM sorgt für ein breit nachgefragtes und qualitativ gutes Ausbildungs- und Dienstleistungsangebot							
Absolvent/innen Berufsprüfungen SBF1 (Mindestzahl)	80	80	80	80	80	80	
Zufriedenheit der Absolvent/innen (Skala 1-5)	-	4	4	4	4	4	
Kooperation mit internationalen und nationalen Sportorganisationen in Ausbildung, Forschung und Dienstleistung (Mindestzahl)	11	10	10	10	10	10	
Zufriedenheit der an Kooperationen beteiligten Organisationen (Skala 1-5)	-	4	4	4	4	4	
Internationale und nationale Fachtagungen (Mindestzahl)	5	5	5	5	5	5	
Sportforschung: Die F&E der EHSM ist praxisorientiert und wird als qualitativ hochstehend und bedürfnisgerecht bewertet							
Eingeworbene Forschungsmittel (in Fr.)							
Kundenzufriedenheit (Skala 1-5)	4.2	4	4	4	4	4	
Kontextinformationen							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Anteil Studierende in BSc-/MSc-Lehrgängen mit franz. Muttersprache (in %)							
Anteil Studierende in BSc-/MSc-Lehrgängen mit ital. Muttersprache (in %)							
Anteil weiblicher Absolventinnen von BSc- und MSc-Lehrgängen (in %)							
Anteil Absolvent/innen Berufsprüfungen SBF1 mit franz. Muttersprache (in %)							
Anteil Absolvent/innen Berufsprüfungen SBF1 mit ital. Muttersprache (in %)							
Anteil weiblicher Absolventinnen Berufsprüfungen SBF1 (in %)							
Dopingfälle in Kernsportarten und olympischen Disziplinen (Anzahl)							