



# Rohstoff

Datum: 17.04.2013

---

## Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

Ausgangslage

Ziele

Grundlagen

Instrumente

Verknüpfung mit den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen

Parlamentarische Steuerung

Nutzen und Kosten

### Ausgangslage

Am 4. November 2009 hat der Bundesrat den Evaluationsbericht FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) der Bundesversammlung zur Kenntnisnahme unterbreitet. Darin stellte er drei Optionen für die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung vor: a) Die Konsolidierung des FLAG-Programms, b) den gezielten Ausbau des FLAG-Programms und c) die Erarbeitung eines neuen, einheitlichen Steuerungsmodells. Im Richtungsentscheid vom 4. Mai 2011 hat sich der Bundesrat für die Abkehr vom dualen Steuerungssystem und für die Erarbeitung eines neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) ausgesprochen. Die Einführung des NFB wurde in die Legislaturplanung 2011-2015 aufgenommen.

Das NFB fügt sich nahtlos in die Verwaltungsreformen der vergangenen Jahre ein, die alle eine Stärkung der Ziel- und Ergebnisorientierung anstrebten: Den Grundstein dafür legte das 1997 in Kraft getretene Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, das auf allen Stufen der Verwaltung das Führen mit Zielen und Prioritäten fordert. Die Führung des Haushalts wurde mit der Schuldenbremse und dem Neuen Rechnungsmodell (NRM) auf neue Grundlagen gestellt. Einen Modernisierungsschub erlebten um das Jahr 2000 auch die Personalführung (u. a. Abschaffung des Beamtenstatus und Einführung leistungsabhängiger Lohnbestandteile) sowie die Steuerung im Informatikbereich. Effizienz- und Wirksamkeitsziele wurden im Weiteren mit der Neugestaltung der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen sowie mit der Übertragung von Aufgaben des Bundes an selbstständige Unternehmen und Anstalten verfolgt. In der zentralen Bundesverwaltung sind derzeit 20 Verwaltungseinheiten Teil des FLAG-Programms. Schliesslich wurde 1999 mit Artikel 170 BV eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufgenommen, die dazu beigetragen hat, dass die Evaluation staatlicher Massnahmen und Programme starken Auftrieb erhalten hat.

## Ziele

Der Bundesrat will mit dem NFB die Steuerung von Aufgaben und Finanzen verbessern, indem er die Leistungstransparenz im Voranschlag und im Finanzplan erhöht und damit den im internationalen Vergleich bestehenden Nachholbedarf beim sogenannten «Performance Budgeting» abbaut. Die generellen Ziele des NFB sind:

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

## Grundlagen

Das Performance Budgeting benötigt als Grundlage einen Leistungskatalog sämtlicher Verwaltungseinheiten. Jede Verwaltungseinheit soll eine bis fünf Leistungsgruppen ausweisen, sodass die Bundesverwaltung aus etwa 140 Leistungsgruppen bestehen wird. Mit dieser Steuerungstiefe sollte gewährleistet sein, dass sich die Politik nicht in zu umfangreichen Artikel- und Dienstleistungskatalogen verliert und die Amtsleitungen ihre Leistungen noch wiedererkennen, damit sie die Vorgaben der Politik umsetzen können.

Für die Bildung der Leistungsgruppen kann als Orientierungshilfe ein Wirkungsmodell dienen, das ausgehend vom gesetzlichen Auftrag die erbrachten Leistungen (Outputs), die beabsichtigten Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen (Impacts) sowie die erwarteten Auswirkungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt (Outcomes) umschreibt. Für die Planung und Steuerung des Ressourceneinsatzes in den Verwaltungseinheiten steht die Entwicklung der Leistungen und des Impacts im Vordergrund. Leistungen bzw. Leistungsgruppen können anhand von Dimensionen wie Mengen, Qualitäten, Fristen, Kosten oder Zufriedenheitsgraden der Leistungsempfängerinnen und -empfänger beschrieben werden. Die Messung des Outcome muss bei Bedarf Evaluationen vorbehalten bleiben, umso mehr als in der Regel kein monokausaler Zusammenhang zwischen Leistungen einzelner Verwaltungsleistungen und den Wirkungen in der Gesellschaft, Umwelt oder Wirtschaft bestehen dürfte.

## Instrumente

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

- Legislaturfinanzplan (LFP): Der zu Beginn jeder Legislaturperiode erstellte LFP wird verstärkt auf mittel- bis langfristige Entwicklungstendenzen ausgerichtet. Die Perspektive über acht bis zehn Jahre hilft, ausgabenpolitische Prioritäten und finanzpolitischen Korrekturbedarf frühzeitig zu erkennen und Massnahmen rechtzeitig einzuleiten.
- Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (VA mit IAFP): Der Voranschlag und der Finanzplan werden zusammengefasst. Die Mittelfristplanung wird auf die einzelnen Verwaltungseinheiten und ihre Leistungsgruppen ausgeweitet. Neben den Globalbudgets werden die Aufwände und Erträge sowie die Ziele und Soll-Werte von Leistungsgruppen jährlich aktualisiert und kommentiert. Der neue Voranschlag mit IAFP stellt somit eine Kurzform des heutigen FLAG-Leistungsauftrags dar.

- Leistungsvereinbarungen: Zwischen Departementsvorsteherin und -vorsteher und Amtsdirektorin und -direktor wird jährlich eine Zielvereinbarung mit Jahreszielen zu Vorhaben und Projekten aus der Mehrjahres-Planung sowie mit Zielen zu Leistungsgruppen und Leistungen aus dem Voranschlag mit IAFP abgeschlossen. Der FLAG-Leistungsauftrag entfällt.
- Anreizinstrumente zu wirtschaftlichem Verhalten: Mit den Globalbudgets sowie weiteren Regelungen, die sich bereits im FLAG-Programm bewährt haben, namentlich der Möglichkeit zur Reservenbildung, zu Kreditüberschreitungen bei leistungsbedingten Mehrerträgen und zur erleichterten Kreditverschiebung, sollen die betrieblichen Handlungsspielräume gezielt erhöht werden.
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR): Die bereits heute flächendeckend eingesetzte KLR bleibt ein wichtiges Instrument der Verwaltungsführung. Sie schafft Kostentransparenz, fördert das Kostenbewusstsein und liefert Informationen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Das NFB schafft keinen generellen Zwang zum Ausbau der KLR, insbesondere ist keine flächendeckende Erfassung der Leistungszeit vorgesehen. Die betrieblichen Führungsinstrumente sollen weiterhin auf die unterschiedlichen Aufgaben und Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten abgestimmt werden können.

### **Verknüpfung mit den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen**

An den bestehenden politischen und betrieblichen Planungs- und Steuerungsprozessen werden mit dem NFB keine grundlegenden Änderungen vorgenommen: Anknüpfungspunkt bleibt die Legislaturplanung und die damit verbundene Legislaturfinanzplanung. Der neu gestaltete Voranschlag mit IAFP wird wie bisher jährlich im Rahmen des bestehenden Budgetierungsprozesses erarbeitet. Die neuen Leistungsvereinbarungen fügen sich in die bestehenden Zielvereinbarungsprozesse ein, geben diesen sowie dem darauf aufbauenden Controlling aber eine minimale Form vor.

Wichtig bleibt die Ressourcensteuerung: Damit sich der Funktionsaufwand der Verwaltung weiterhin im Rahmen politischer 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 und angemessenen Instrumente für die globale Top-down-Steuerung des Funktionsaufwands. Damit gibt er wie heute nach Bedarf übergeordnete Ziele für die Gesamtentwicklung des Personalaufwands und des Informatikaufwands vor.

### **Parlamentarische Steuerung**

Eine klare Regelung des Zusammenwirkens von Parlament und Bundesrat ist eine der zentralen Voraussetzungen für den Erfolg des NFB. Aus Sicht des Bundesrates besteht die Herausforderung darin, den Planungsdialog mit dem Parlament auszubauen und dessen Rolle in der Leistungssteuerung zu stärken, gleichzeitig aber die heutige Kompetenzordnung in Planungs- und Steuerungsfragen grundsätzlich beizubehalten. Das parlamentarische Steuerungsinstrumentarium soll gestützt auf diese Überlegungen wie folgt ausgestaltet werden:

- Globalisierte Mittelzuteilung (Input-Steuerung): Die detaillierte Input-Steuerung des Funktionsaufwands der Verwaltung wird abgelöst durch eine globalisierte Mittelzuteilung an die Verwaltungseinheiten; gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 ParlG wird es dem Parlament aber weiterhin möglich sein, im Bedarfsfall detaillierte Vorgaben zur Kreditverwendung auch im Funktionsbereich der Verwaltung zu erlassen.
- Situative Leistungssteuerung (Output-Steuerung): Parallel dazu werden die Möglichkeiten der Output-Steuerung erweitert, indem die Bundesversammlung Ziele und Zielgrößen zu einzelnen Leistungsgruppen ihrer Wahl beschliessen kann.

- Kontinuierliche Planungsdiskussion (Planungsdialog): Schliesslich stellt der Bundesrat das Instrument der Planungserklärung zur Diskussion, was der Bundesversammlung auf einfache Weise ermöglichen soll, Anregungen und Erwartungen für die kommende Budgetierung und Planung zu äussern, die zu einem späteren Zeitpunkt gegebenenfalls in eine Motion zum Finanzplan münden könnten.

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

## **Nutzen und Kosten**

Die Projektkosten des NFB belaufen sich nach aktuellen Schätzungen auf insgesamt 31 Millionen Franken. Davon entfallen 22 Millionen auf interne Kosten für Arbeitsleistungen und 9 Millionen auf zusätzliche Kreditmittel für die befristete Erhöhung des Personal- und Beratungsaufwands sowie für Informatik-Anpassungen. Ausgehend von einer Evaluation der Eidg. Finanzkontrolle zum Aufwand des FLAG-Führungsinstrumentariums werden die jährlichen Betriebskosten auf 3 Millionen geschätzt. Hinzu kommen nicht abschliessend quantifizierbare Kosten für die Messung der Zielerreichung etwa in gleicher Höhe.

Mit dem NFB verfolgt der Bundesrat u. a. das Ziel, die Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung weiter zu erhöhen. Dank der Globalisierung der Kredite und der Möglichkeit zur Reservenbildung im Funktionsbereich wird auch die Budgetgenauigkeit verbessert werden können. Dem Bundesrat wird ein Konzept zur Sicherung und Verwendung der mit dem NFB angestrebten Flexibilitäts- und Wirtschaftlichkeitsgewinne unterbreitet, welche den Verwaltungseinheiten zur Leistungs- und Qualitätsverbesserung sowie Alimentierung neuer Aufgaben zugutekommen sollen. Der Bundesrat hält es zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht, dazu bereits heute konkrete Beschlüsse zu fassen. Zu gegebener Zeit wird er sich aber vertieft mit den genannten Fragen auseinander setzen.

Daneben erwartet der Bundesrat eine Reihe von immateriellen Vorteilen: Die Departementsleitungen erhalten mit dem NFB neue Planungs- und Steuerungsinstrumente, die besser in den Führungsprozess integriert sind und eine einfachere Umsetzung der Ziel- und Ergebnisorientierung in der Bundesverwaltung ermöglichen. Die Verwaltungseinheiten profitieren dank dem flexibilisierten Ressourceneinsatz im Funktionsbereich nicht bloss von erweiterten Handlungsspielräumen, sondern es wird ihnen durch die Vorgabe von Leistungszielen und durch eine verbesserte Transparenz auch eine erhöhte Ergebnisverantwortung zugewiesen. Das Parlament erhält neue Informationen zur Wahrnehmung seiner Aufsichtstätigkeit und zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten im Leistungsbereich, ohne dass es in der Führung des Haushalts Kompetenzen einbüßen würde. Mit NFB wird schliesslich auch ein Signal gegeben, den Reformwillen und die Erneuerungsfähigkeit in der Bundesverwaltung zu erhalten und zu stärken.

### **Für Rückfragen:**

Dr. Karl Schwaar, stv. Direktor / Leiter Abteilung  
Ausgabenpolitik, Eidg. Finanzverwaltung  
Tel. 031 322 60 51, Karl.Schwaar@efv.admin.ch

### **Verantwortliches Departement:**

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD