



16. April 2013

Bericht über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

Übersicht

Mit dem vorliegenden Bericht wird der Bundesversammlung die Einführung eines Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) zur Konsultation vorgelegt. Das bisherige, duale Steuerungssystem der Bundesverwaltung genügt den Anforderungen einer modernen Verwaltungsführung nicht mehr. Die Parallelität von traditioneller Ressourcensteuerung bei 57 Verwaltungseinheiten und leistungsorientierter Steuerung bei 20 FLAG-Einheiten soll durch ein einheitliches, ziel- und ergebnisorientiertes Führungsmodell überwunden werden.

Ausgangslage

Am 4. November 2009 hat der Bundesrat den Evaluationsbericht FLAG 2009 der Bundesversammlung zur Kenntnisnahme unterbreitet. Darin stellte er drei Handlungsoptionen für die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung vor: a) Die Konsolidierung von FLAG auf dem heutigen Stand, b) der gezielte Ausbau von FLAG 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, einheitlichen Führungsmodells für die gesamte Bundesverwaltung (NFB) ausgesprochen.

Das NFB bezweckt eine stärkere Ausrichtung der Budgetierung und Finanzplanung auf Leistungen und Wirkungen («Performance Budgeting»). Das Projekt fügt sich nahtlos in die Verwaltungsreformen der vergangenen Jahre ein, die alle eine Stärkung der Ziel- und Ergebnisorientierung anstreben:

- 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 periodische Beurteilung von Leistungen und Ergebnissen postuliert und sich für eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausspricht.*
- Die Führung des Haushalts wurde mit der Schuldenbremse und dem Neuen Rechnungsmodell (NRM) nach 2000 auf neue Grundlagen gestellt. Die Schuldenbremse zwingt Bundesrat und Parlament, Prioritäten zu setzen, sodass die knappen Mittel dorthin fliessen, wo sie den grösstmöglichen Nutzen stiften. Im Neuen Rechnungsmodell werden die Vorgänge des Haushalts konsequent aus einer doppelten Perspektive gezeigt: Die Finanzierungssicht dient der strategisch-politischen Steuerung durch die Politik, die Erfolgssicht bildet die Grundlage für eine effiziente Verwaltungs- und Betriebsführung. Die Einführung des NRM bot Anlass, in der Bundesverwaltung einerseits flächendeckend Kosten- und Leistungsrechnungen einzuführen und andererseits die Finanzplanung und die Sachplanung auf der Basis eines umfassenden Aufgabenportfolios enger miteinander zu verknüpfen.*
- Einen Modernisierungsschub erlebten um 2000 auch die Personalführung und -entwicklung sowie die Steuerung der Informatik: Der Beamtenstatus mit vierjähriger Amtsperiode wurde abgeschafft, das Lohnsystem vereinfacht und mit leistungsabhängigen Lohnbestandteilen ergänzt sowie die Personalentwicklung ausgebaut. In der Informatik wurden die strategische Steuerung, der Leistungsbezug und die Leistungserbringung konsequent entflochten und die Zahl der Leistungserbringer substanziell reduziert. Die Transparenz und die Steuerbarkeit von Kosten und Leistungen im IKT-Bereich konnten so deutlich verbessert werden.*
- 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. Besonders hervorzuheben sind die heute zwischen Bund und Kantonen abgeschlossenen Programmvereinbarungen, in denen auf partnerschaftliche Weise konkrete Ziele vereinbart werden und die Mitfinanzierung des Bundes, meist in Form von Pauschalen, geregelt wird. Ein ähnliches Instrument besteht mit den Strategischen Zielen für die ausgelagerten Einheiten. Diese Ziele bilden den Kern eines kohärenten Steuerungsmodells, das der Bundesrat dem Parlament in zwei Berichten unterbreitet hat.*
- Schliesslich wurde 1999 mit Artikel 170 BV eine Bestimmung in die neue Bundesverfassung aufgenommen, die dazu beigetragen hat, dass die Evaluation staatlicher Massnahmen und Programme starken Auftrieb erhalten hat. Zahlreiche Ämter verfügen heute über eine Strategie für die Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen in ihrem Zuständigkeitsbereich.*

Inhalt der Vorlage

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 von Haushaltsteuerung durch systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen beziehungsweise 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, das heisst 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. Leistungen beziehungsweise Leistungsgruppen können anhand von Dimensionen wie Mengen, Qualitäten, Fristen, Kosten oder Zufriedenheitsgraden der Leistungsempfängerinnen und -empfänger beschrieben werden. Jede Verwaltungseinheit soll eine bis rund fünf Leistungsgruppen ausweisen, sodass die Bundesverwaltung aus etwa 140 Leistungsgruppen insgesamt bestehen wird. Mit dieser Steuerungstiefe soll gewährleistet sein, dass sich die Politik nicht in zu umfangreichen Artikel- und Dienstleistungskatalogen verliert und die Amtsleitungen ihre Leistungen gleichzeitig noch wiedererkennen, sodass sie die Steuerungsanweisungen der Politik zielgerichtet 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 allerdings die Entwicklung der Leistungen und des Impacts im Vordergrund. Die Messung des Outcome muss bei Bedarf Evaluationen vorbehalten bleiben, umso mehr als in der Regel kein monokausaler Zusammenhang zwischen einzelnen 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 einer neuen 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 passende Massnahmen rechtzeitig einzuleiten.*
- *Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (Voranschlag 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. Letztere können vom Parlament nach Bedarf einzeln als Planungsgrössen beschlossen werden. Der neue Voranschlag mit IAFP stellt somit eine Kurzform des heutigen FLAG-Leistungsauftrags dar.*
- *Leistungsvereinbarungen: Zwischen Departementsvorsteherin oder -vorsteher und Amtsdirektorin oder -direktor wird jährlich eine Leistungsvereinbarung 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. Diese betrieblichen Führungsinstrumente sollen weiterhin auf die unterschiedlichen Aufgaben und Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten abgestimmt werden können. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass einzelne Ämter im Zuge der NFB-Einführung eine höhere KLR-Stufe wählen werden.*

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 zwischen Departementen und Verwaltungseinheiten abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen fügen sich in die seit Jahren praktizierten Zielvereinbarungsprozesse ein, geben diesen sowie dem darauf aufbauenden Controlling aber eine minimale Form vor.

Unverändert bleiben auch die Jahresziele und der damit verknüpfte Geschäftsbericht des Bundesrates. Die Prüfung einer Integration dieser Dokumente in Voranschlag und Rechnung kam zu einem negativen Ergebnis: Der Zeithorizont der beiden Instrumente ist allzu unterschiedlich und die Vorlagenplanung daher in den allermeisten Fällen noch ohne direkte Auswirkung auf die Finanzplanung. Zudem besteht im Parlament eine unterschiedliche Aufteilung der Zuständigkeiten, in die der Bundesrat nicht eingreifen will.

Wichtig bleibt die Ressourcensteuerung: Damit sich der Funktionsaufwand der Verwaltung weiterhin geordnet und 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 nach Bedarf übergeordnete Ziele («Wachstumszielbänder») für spezifische Teile desselben vor.

Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung

Eine klare Regelung des Zusammenwirkens von Parlament und Bundesrat bei der Steuerung der Leistungen und Ressourcen sowie bei der Planung von Aufgaben und Finanzen 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 zwischen Exekutive und Legislative 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 im vorliegenden Bericht das Instrument der Planungserklärung zur Diskussion, das 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 neuen beziehungsweise veränderten 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 für das NFB belaufen sich nach Schätzungen des Eidgenössischen Finanzdepartments auf insgesamt 31 Millionen. 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 Eidgenössischen Finanzkontrolle zum Aufwand des FLAG-Führungsinstrumentariums werden die jährlichen Betriebskosten auf 3 Millionen geschätzt.

Mit dem NFB verfolgt der Bundesrat unter anderem 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. 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 konkrete Beschlüsse zu fassen. Zu gegebener Zeit wird er sich 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 dem NFB wird schliesslich auch ein Signal gegeben, den Reformwillen und die Erneuerungsfähigkeit in der Bundesverwaltung zu erhalten und zu stärken.

Inhaltsverzeichnis

1.1	Ausgangslage	9
1.1.1	Richtungsentscheid und Auftrag des Bundesrates	9
1.1.2	Führungsgrundsätze RVOG/RVOV	10
1.1.3	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Programm FLAG).....	10
1.1.4	Regelgebundene Finanzpolitik mit der Schuldenbremse	11
1.1.5	Neues Rechnungsmodell (NRM)	12
1.1.6	Personalentwicklung und -führung	13
1.1.7	Steuerung und Führung der Bundesinformatik	13
1.1.8	Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung in der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung	14
1.1.9	Steuerung der ausgelagerten Einheiten des Bundes (Public Corporate Governance)	15
1.1.10	Evaluationen (Politik- und Vollzugsevaluationen)	15
1.1.11	Fazit.....	16
1.2	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)	17
1.2.1	Ziele	17
1.2.2	Übersicht über die Grundlagen und Instrumente	19
1.2.3	Legislaturfinanzplan.....	21
1.2.4	Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan.....	23
1.2.5	Leistungsvereinbarungen	24
1.2.6	Anreizinstrumente zu wirtschaftlichem Verhalten	25
1.2.7	Kosten- und Leistungsrechnung.....	26
1.2.8	Verknüpfung mit den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen	27
1.2.9	Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung	30
1.3	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	33
1.4	Geprüfte und verworfene Alternativen	35
1.5	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	36
1.6	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Kantonen	37
1.6.1	Übersicht	37
1.6.2	Vergleich ausgewählter kantonaler Steuerungsmodelle.....	39
1.6.3	Weiterentwicklung der Steuerungsmodelle in den Kantonen Aargau und Bern.....	41
1.7	Internationale Entwicklung im Public Management und Performance Budgeting	44
1.7.1	Übersicht	44
1.7.2	Performance Budgeting.....	44
1.8	Stand der Umsetzung	46
1.9	Konsultation der parlamentarischen Kommissionen	46
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	47
3	Auswirkungen	55
3.1	Auswirkungen auf den Bund	55
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen.....	55
3.1.2	Personelle Auswirkungen.....	57
3.1.3	Auswirkungen auf die Informatik	57
3.1.4	Auswirkungen auf den Bundeshaushalt insgesamt	58
3.1.5	Auswirkungen auf die Verwaltungsführung und -kultur	58
3.1.6	Auswirkungen auf Kantone, Städte und Gemeinden	58
3.2	Weitere Auswirkungen	58
4	Verhältnis zur Legislaturplanung	59
5	Rechtliche Aspekte	60
5.1	Verfassungsmässigkeit	60

5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	60
5.3	Erlassform.....	60
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse.....	60
5.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	60

Anhänge:

- 1 Formulierung des Grundauftrags (Erläuterung zum Wirkungsmodell)
- 2 Provisorischer Leistungsgruppen-Katalog der Bundesverwaltung
- 3 Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan für eine Verwaltungseinheit (Muster)
- 4 Leistungsvereinbarung (Muster)
- 5 Übersicht und Beschreibung ausgewählter kantonaler Modelle

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltgesetz, FHG) (*Entwurf*)

Änderung vom ...

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Richtungsentscheid und Auftrag des Bundesrates

Öffentliche Haushalte befinden sich weltweit seit längerer Zeit in einem tiefgreifenden Wandel. Die Komplexität der politischen Aufgaben hat sich erhöht. Schuldenlast und knappe Ressourcen erschweren die Aufgabenerfüllung. Zugleich sind die Erwartungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gestiegen. All dies fordert und fördert eine Verstärkung der Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns und neue Formen der Verwaltungsführung.

Auch in der Bundesverwaltung werden seit Jahren Anstrengungen zur Verbesserung der Ziel- und Ergebnisorientierung unternommen. Eine Schlüsselrolle spielt dabei das Führungsmodell FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget). FLAG ist seit 1997 das Steuerungsmodell zur integrierten, ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung der zentralen Bundesverwaltung. Es umfasst rund ein Drittel der Verwaltungseinheiten und rund 30 Prozent des Eigenaufwandes des Bundes. Die Erfahrungen der FLAG-Einheiten, der vorgesetzten Departemente, der Programmleitung sowie der parlamentarischen Aufsichtskommissionen wurden 2001 und 2009 systematisch evaluiert.

Gestützt auf die Evaluation von 2009 beschloss der Bundesrat, drei Optionen zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung hinsichtlich Nutzen und Kosten näher zu prüfen: die Konsolidierung von FLAG, den Ausbau von FLAG und ein neues ergebnisorientiertes Führungsmodell für die gesamte Bundesverwaltung (NFB). Parallel dazu wurde der Evaluationsbericht im Parlament beraten. Dabei wurde das heutige duale Führungssystem FLAG – Nicht-FLAG mehrheitlich kritisch beurteilt. Verschiedene Mitglieder des Parlaments sprachen sich dafür aus, diese Dualität zu überwinden.

Das Ergebnis des Optionenvergleichs und die erste Einschätzung des Parlaments haben den Bundesrat am 4. Mai 2011 dazu bewogen, ein Projekt für ein neues, einheitliches Führungsmodell zu initiieren. Dieses orientiert sich an den Prinzipien der ergebnisorientierten Verwaltungsführung. Es umfasst die Einführung eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes für den Gesamthaushalt sowie von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets für die einzelnen Verwaltungseinheiten. Mit einer stärkeren Ausrichtung der Budgetierung und Finanzplanung auf Leistungen und Wirkungen – dem sogenannten «Performance Budgeting» – sollen die vorhandenen Instrumente der Wirkungs- und Ergebnisorientierung gezielt ergänzt und wenn sinnvoll integriert werden. «Performance Budgeting» wird dabei so verstanden, dass Leistungsinformationen nicht nur im Hintergrund sind, sondern systematisch für die Erläuterung von Budgetentscheidungen genutzt werden. Eine rein leistungsorientierte Budgetierung ist allerdings nur in wenigen ausgewählten Bereichen möglich.

Performance Budgeting bezeichnet im Kern eine Budgetdarstellung, die Auskunft gibt, welche Verwaltungseinheit mit welchen finanziellen Mitteln (Input) welche Leistungen (Output) und Wirkungen (Impact) erzielen will. Diese Darstellung ermöglicht es, im Budgetprozess finanzielle Mittel in Kenntnis der zu erzielenden Ergebnisse zuzuweisen.¹

Am 16. Dezember 2011 hat der Bundesrat den Projektauftrag für ein «Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung» (NFB) erteilt. Das NFB soll per 1.1.2016 eingeführt werden. Der Bundesrat strebt damit an, den bestehenden Nachholbedarf beim Performance Budgeting abzubauen und die – im OECD-Raum nicht mehr anzutreffende – duale Verwaltungsführung zu überwinden. Vor Verabschiedung der Botschaft möchte der Bundesrat die interessierten parlamentarischen Kommissionen zur Konzeption des NFB konsultieren.

¹ Vgl. OECD 2009: *Evolutions in Budgetary Practice*, Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials, OECD Publishing, S. 389 oder IMF 2007: *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*, Palgrave MacMillan, New York, S. XXVI oder The World Bank 1998: *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, Washington, D.C. 20433, S. 12

Das NFB fügt sich in das Reformumfeld laufender, in den folgenden Ziffern beschriebener Anstrengungen zur Förderung der Ziel- und Ergebnisorientierung beim Bund ein.

1.1.2 Führungsgrundsätze RVOG/RVOV

Das Führen auf allen Stufen des Bundes erfolgt mittels Vereinbarung von Zielen und Prioritäten, der Planung von Strategien und Massnahmen sowie Leistungen und Wirkungen, der Festlegung von Zuständigkeiten und Handlungsspielräumen und durch Ergebnisbeurteilungen und Zielüberprüfungen. Diese Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit sowie die Führungsgrundsätze sind in den Artikeln 3, 35 und 36 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997² (RVOG) sowie in den Artikeln 11 und 12 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998³ (RVOV) geregelt. Regierung und Verwaltung handeln auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz (Art. 3 Abs. 1 RVOG). Die Verwaltung ist innerhalb dieser Grenzen aber auch zu selbstständigem Handeln befugt und aufgerufen (Art. 11 RVOV): Sie hat innovativ und vorausschauend zu handeln, indem sie neuen Handlungsbedarf frühzeitig erkennt und daraus Ziele, Strategien und Massnahmen ableitet (Bst. a), sich selber Prioritäten setzt für ihre Tätigkeiten nach den Kriterien der Wichtigkeit und der Dringlichkeit (Bst. b) und ihre Leistungen bürgernah, nachhaltig, wirksam und wirtschaftlich erbringt (Bst. c).

Bundesrat sowie Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen geben der Bundesverwaltung die Ziele vor und setzen Prioritäten (Art. 36 Abs. 1 RVOG). Die Verwaltung soll sich bei ihrer Tätigkeit an der Erreichung der vom Bundesrat und den Departementen gesetzten Ziele orientieren und ist deshalb über Leistungsziele zu führen. Mit dieser Zielorientierung wird bezweckt, dass sich die Verwaltungstätigkeit verstärkt nach den Bedürfnissen der Gesellschaft und nach politisch gewollten Wirkungen ausrichtet.

Wird die unmittelbare Erfüllung von Aufgaben auf Einheiten der Bundesverwaltung übertragen, so sind sie mit den erforderlichen Zuständigkeiten und Mitteln auszustatten (Art. 36 Abs. 2 RVOG). Die Leistungen der Bundesverwaltung werden beurteilt und die Ziele periodisch überprüft (Art. 36 Abs. 3 RVOG), vor allem im Hinblick auf ihre wirksame und effiziente Umsetzung. Als Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielsetzung steht das Controlling zur Verfügung (Art. 21 RVOV). Dieses unterstützt die Führung bei der Steuerung des Planungs- und Umsetzungsprozesses. Es soll helfen, rechtzeitig einzugreifen, um Korrekturen vornehmen zu können. Es erfolgt prozessbegleitend und ist in den Planungs- und Umsetzungsprozessen eingebunden.

Die Departemente als selbstständige Organisationseinheiten werden von ihren Vorstehern beziehungsweise Vorsteherinnen geführt (Art. 37 RVOG). Die Verantwortlichkeit für die Führung des Departements besteht primär gegenüber dem Bundesrat, dem die Aufsicht über die Departementsführung obliegt, sekundär gegenüber der Bundesversammlung, die die Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung wahrnimmt (Art. 169 BV). Die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen bestimmen die Führungsleitlinien in ihrem Departement (z. B. Geschäftskoordination und -planung, Information, Ausübung der internen Aufsicht und Kontrolle). Sie verfügen grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (Art. 38 RVOG) und übertragen, soweit erforderlich, die unmittelbare Erfüllung der departementalen Aufgaben auf unterstellte Verwaltungseinheiten sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (Art. 37 Abs. 2 RVOG).

1.1.3 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Programm FLAG)

Im RVOG wurde auch das Konzept «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget» (FLAG) verankert (Art. 44). FLAG hat zum Ziel, die Effektivität und Effizienz der Verwaltungstätigkeit zu erhöhen und der Politik Instrumente an die Hand zu geben, um die verfügbaren Mittel gezielter einzusetzen. FLAG basiert auf standardisierten Führungsinstrumenten, die Ressourcen, Leistungen und Wirkungen näher zusammen bringen. In Leistungsaufträgen des Bundesrates erhalten die FLAG-Einheiten strategische Vorgaben und Ziele, die sie mit jährlich verabschiedeten

² SR 172.010

³ SR 172.010.1

Globalbudgets erreichen müssen. Das Controlling erfolgt mittels Kostenrechnung und Indikatoren, die aufgrund von Wirkungsmodellen bestimmt wurden.

Der Ansatz des Reformprojektes FLAG war pragmatisch mit einem schrittweisen Auf-/Ausbau auf freiwilliger Basis. Dabei sollte ein Lernprozess stattfinden. Zudem wurde FLAG in einer ersten Phase auf Verwaltungseinheiten mit einem ausgeprägt betrieblichen Charakter beschränkt.

FLAG startete 1997 mit zwei Pilotämtern und wurde während der Pilotphase 1996–2001 in einem mehrstufigen Verfahren extern evaluiert. Am 19. November 2001 legte der Bundesrat dem Parlament einen ersten Evaluationsbericht vor. Anschliessend setzte er diverse Optimierungsmassnahmen um. Des Weiteren wurden die bisherigen Zulassungsbeschränkungen für Subventionsämter und zentrale Dienstleistungsämter aufgehoben. In der Botschaft vom 24. November 2004 zum Finanzhaushaltsgesetz⁴ legte der Bundesrat seine Strategie im FLAG-Bereich dar, die im Wesentlichen auf einer weiteren Ausbreitung dieses Führungsmodells und seiner rechtlichen Konsolidierung beruhte. Die Gesamtstrategie des Bundesrates sah vor, die Anzahl der mit FLAG geführten Verwaltungseinheiten bis Ende 2007 zu verdoppeln und bis Ende 2011 im besten Fall zu verdreifachen.

Am 4. November 2009 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament sodann den zweiten FLAG-Evaluationsbericht⁵. Die von der Verwaltung vorgenommene Selbstevaluation zeigte ein mehrheitlich positives Bild. Die Umsetzung der Gesamtstrategie des Bundesrates im FLAG-Bereich hatte einen beachtlichen Stand erreicht. Das Ziel der Verdoppelung der FLAG-Einheiten bis Ende 2007 wurde erreicht. 2009 wurden 23 Verwaltungseinheiten des Bundes mit rund einem Sechstel aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und zirka 30 Prozent des Eigenaufwandes des Bundes nach diesem Modell geführt. Der Mehrwert von FLAG wurde sowohl von den Verwaltungseinheiten als auch von den Departementen bestätigt. Die Personalbefragungen zeigen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Meinung sind, dank FLAG zielorientierter und motivierter zu arbeiten. Auch die befragten Parlamentsmitglieder standen FLAG grundsätzlich positiv gegenüber. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellte in ihrer Querschnittsprüfung⁶ zudem fest, dass die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten funktioniert und der zusätzliche Steuerungs- und Berichterstattungsaufwand angesichts des Nutzens vertretbar ist. Gleichzeitig hielt sie allerdings auch fest, dass die Einbindung der FLAG-Instrumente in die politische Steuerung auf der Ebene der Departemente noch verbesserungsfähig sei.

1.1.4 Regelgebundene Finanzpolitik mit der Schuldenbremse

Mit der Einführung der Schuldenbremse im Jahre 2003 wurde auf Bundesebene der Übergang von einer diskretionären zu einer regelgebundenen Finanzpolitik vollzogen. Zuvor hatten Volk und Stände die Verfassungsbestimmungen mit einem Volksmehr von 84,7 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

Auslöser für die Einführung der Schuldenbremse war die durch chronische Defizite geprägte finanzpolitische Entwicklung der Neunzigerjahre und der dadurch bedingte sukzessive Anstieg der Bruttoschulden.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen drängte sich ein institutioneller Mechanismus zur Haushaltsteuerung und zur Begrenzung der Schuldenentwicklung auf. Die Schuldenbremse soll mittelfristig – das heisst über einen Konjunkturzyklus hinweg – den Ausgleich des Haushalts und damit die langfristige Stabilisierung der nominellen (Brutto-) Verschuldung gewährleisten. Dazu bindet sie den Höchstbetrag der Ausgaben an die Höhe der Einnahmen. Gleichzeitig erlaubt die Schuldenbremse eine antizyklische Fiskalpolitik, in dem in Phasen der wirtschaftlichen Unterauslastung Defizite zugelassen und in Phasen der Hochkonjunktur Überschüsse verlangt werden.

Die Grundregeln der Schuldenbremse und das damit verfolgte Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts binden Bundesrat und Parlament. Diese finanzpolitische Zielorientierung übt massgeblichen Einfluss auf den Budgetierungsprozess aus. Vor Einführung der Schuldenbremse wurde der Voranschlag mittels eines Bottom-up-

⁴ BBl 2005 5, S. 33ff

⁵ BBl 2009 7915

⁶ Eidgenössische Finanzkontrolle, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, Bern

Verfahrens erstellt. Zunächst gaben die Departemente ihre Budgetanträge ein; der Bundesrat beschloss daraufhin auf Antrag des Finanzdepartementes Ausgabenkürzungen. Mit der Einführung der Fiskalregel kommt neu ein Top-down-Verfahren zur Anwendung. Zu Beginn des Budgetierungsprozesses gibt die Schuldenbremse einen Ausgabenplafond vor, der danach auf die einzelnen Departemente verteilt wird. Die Budgethoheit liegt nach wie vor beim Parlament, das den Voranschlag nach eigenem Ermessen anpassen kann. Die in der Verfassung verankerte Obergrenze für die Gesamtausgaben ist jedoch für das Parlament bindend. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Schuldenbremse eine verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung der Budget- und Finanzpolitik ermöglicht hat.

Die zehnjährige Erfahrung mit der Schuldenbremse hat auch gezeigt, dass die Schliessung des «Verschuldungsventils» den effizienten Mitteleinsatz begünstigt und damit indirekt zu einer vermehrten Ziel- und Ergebnisorientierung bei der Aufgabenerfüllung des Bundes beigetragen hat: Die verbindliche Vorgabe für die Gesamtausgaben zwingt Bundesrat und Parlament, Prioritäten zu setzen, sodass die knappen Mittel dorthin fliessen, wo sie den höchsten Nutzen stiften.

1.1.5 Neues Rechnungsmodell (NRM)

Die finanzielle Führung wurde neben der Schuldenbremse auch durch das 2007 eingeführte neue Rechnungsmodell des Bundes (NRM) verbessert. Das NRM beleuchtet die finanziellen Vorgänge und Verhältnisse aus doppelter Perspektive: aus der Finanzierungs- und aus der Erfolgssicht. Die beiden Sichtweisen führen zu einer stärkeren Entflechtung der operativen Verwaltungs- und Betriebsführung von der strategisch-politischen Steuerung. Die Finanzierungssicht ist entscheidend für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts. Sie ist das Bindeglied zur Schuldenbremse. Dagegen stellt die Erfolgssicht den im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallenden Aufwand (Wertverzehr) und Ertrag (Wertezuwachs) dar; sie bildet die Grundlage für die Verwaltungs- und Betriebsführung und ist ein wichtiger Bestandteil der Finanzberichterstattung. Das Vorhaben NRM beinhaltet zur Hauptsache folgende Neuerungen:

- *Übergang zu einer periodengerechten Rechnungsführung (Accrual Accounting and Budgeting):* Die Buchführung und die Rechnungslegung auf den Stufen Verwaltungseinheit und Gesamtbund werden einheitlich nach kaufmännischen Grundsätzen geführt. Im Zentrum dieser Grundsätze steht das Prinzip der zeitlichen Abgrenzung (Accrual-Prinzip), das eine systematische Periodisierung aller Werteflüsse erfordert. Dabei orientiert sich der Bund an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), dem einzigen umfassenden und allgemein anerkannten Regelwerk im öffentlichen Sektor. Die IPSAS haben zum Ziel, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darzustellen. Sie gewährleisten Transparenz und Kontinuität, ermöglichen aber auch Vergleiche der Bundesrechnung mit den Rechnungen anderer Gemeinwesen und der Privatwirtschaft. Transparenz und Vergleichbarkeit wiederum unterstützen die finanzielle Führung und schaffen Vertrauen in der Öffentlichkeit.
- *Managementorientierte Verwaltungsführung:* Die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und der Handlungsspielraum der Verwaltungseinheiten wurden durch Massnahmen zur Verbesserung der Kostentransparenz erhöht. Dabei standen gezielte Lockerungen der Kreditspezifikation, die Dezentralisierung der Kreditverantwortung an diejenigen Verwaltungseinheiten, die den Bedarf steuern sowie die Einführung der Leistungsverrechnung zwischen den Verwaltungseinheiten im Vordergrund. Der Leistungsbezug zwischen Verwaltungseinheiten erfolgt kreditwirksam anhand eines verbindlichen Leistungskatalogs und gegenseitig vereinbarter Leistungen (z. B. IT-Bereich, Unterbringung). Zudem führen die Verwaltungseinheiten eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).

1.1.6 Personalentwicklung und -führung

Die Einführung des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000⁷ (BPG) anstelle des Beamtengesetzes im Jahr 2002 bildete den entscheidenden Schritt zur Modernisierung der Personalpolitik. Ein wesentliches Merkmal war der Ersatz der vierjährigen Amtsperiode durch öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse. Die Departemente und Bundesämter erhielten mehr Freiräume und die Möglichkeit, ihre Führungsverantwortung stärker wahrzunehmen. Das BPG legte auch die Rechtsgrundlage für ein vereinfachtes Lohnsystem mit Leistungsdifferenzierung und variablen Lohnbestandteilen. Mit der Einführung des neuen Lohnsystems ging eine Systematisierung des Zielvereinbarungsprozesses einher.

Gegenstück zur Delegation von Kompetenzen an die Departemente und Bundesämter ist ein qualitativ gut ausgebauten Controlling und Reporting. Voraussetzung dazu war eine informatikgestützte Personalbewirtschaftung, die durch die Einführung von SAP im Personalbereich möglich wurde. Aufgrund von Reportingvereinbarungen zwischen dem Bundesrat und den Aufsichtskommissionen informiert der Bundesrat das Parlament jährlich in mehreren Berichten über den Stand des Personalmanagements in der Bundesverwaltung und in den verselbstständigten Organisationseinheiten, über die Entlohnung und Anstellungsbedingungen der obersten Führungskräfte der bundesnahen Unternehmen sowie über die Ergebnisse der Personalbefragung. Es stehen somit im Personalbereich gut ausgebaute und bewährte Führungsinstrumente zur Verfügung.

Mit der Verabschiedung der Personalstrategie 2011–2015 am 10. Dezember 2010 hat der Bundesrat neue Schwerpunkte für die Personalpolitik gesetzt. Ihrer Umsetzung diente auch eine neuerliche Revision des BPG. Diese von der Bundesversammlung am 14. Dezember 2012 verabschiedete Vorlage enthält unter anderem eine Lockerung des Kündigungsschutzes. Das BPG wird damit noch näher an das Privatrecht herangeführt, und die Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Führung sind nochmals erweitert worden. Wichtiger Bestandteil der Personalstrategie sind die mit Soll-Werten und Indikatoren versehenen Ziele. Die Soll-Werte bezeichnen den Zustand, der spätestens Ende 2015 erreicht werden soll. Bundesrat und Parlament werden jährlich im Rahmen des Reportings zum Personalmanagement über den Entwicklungsstand informiert. Mit der Definition der Soll-Werte und der Indikatoren konnte die Verbindlichkeit der Personalpolitik erheblich erhöht werden.

1.1.7 Steuerung und Führung der Bundesinformatik

Im Rahmen des von 1999 bis 2003 dauernden Projekts NOVE-IT wurde der IKT-Bereich grundlegend reorganisiert. Die Funktionen der strategischen Steuerung, des Leistungsbezugs und der Leistungserbringung wurden organisatorisch getrennt, und den Leistungsbezüglern wurden die Mittel zur IKT-Führung zugeteilt. Die Anzahl der Leistungserbringer wurde von rund 75 (je einer pro Amt) auf 7 (max. einer pro Departement) reduziert (heute noch fünf). Seit NOVE-IT werden die IKT-Leistungserbringer als Service-Center und – mit Ausnahme des Erbringers im VBS – als FLAG-Einheiten geführt. Zudem wurde die IKT-Infrastruktur stark harmonisiert. Die Informatikdienstleistungen für die Querschnittsprozesse Finanzen und Personal sowie für die Datenkommunikation wurden ganz zentralisiert. In sogenannten Service Level Agreements zwischen IKT-Leistungserbringern und -Bezüglern werden seit NOVE-IT die Leistungsmengen, Stückkosten und Qualitätsansprüche für die zu erstellenden Informatikdienstleistungen zwischen Leistungsbezüglern und Leistungserbringern vereinbart und jährlich überprüft. Die Transparenz und die Steuerbarkeit von Kosten und Leistungen im IKT-Bereich wurden so deutlich verbessert.

In diesen Umbau der Informatik und die personellen Umsetzungsmassnahmen wurden insgesamt 210 Millionen investiert. Diese Reformen führten zu einer Reduktion des Informatikaufwands in der Bundesverwaltung von mehr als 20 Prozent.

Einen weiteren Reformschritt beschloss der Bundesrat mit der total revidierten Bundesinformatikverordnung vom 9. Dezember 2011⁸ (Binfv) und der IKT-Strategie des Bundes für die Jahre 2012–2015. Mit der Totalrevision der

⁷ SR 172.220.1

⁸ SR 172.010.58

BinfV wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen in der Steuerung und Führung der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) auf Stufe Bund neu gestaltet. Der Bundesrat nimmt seit dem 1. Januar 2012 die strategische Gesamtverantwortung für den Einsatz der IKT in der Bundesverwaltung wahr. Er bestimmt die IKT-Strategie des Bundes und überwacht deren Umsetzung anhand eines strategischen Controllings. Er bestimmt IKT-Standarddienste für die ganze Bundesverwaltung und die Art, wie diese verwaltungsintern oder -extern bezogen werden. Standarddienste sind Informatikleistungen, die in der Bundesverwaltung vielfach und unter gleichen oder ähnlichen Anforderungen verwendet werden (z. B. Telekommunikation). Zudem bestimmt der Bundesrat, in welchen Bereichen die IKT mittels detaillierteren Vorgaben (Standards, Prozesse, Methoden, Architekturen) gesteuert werden soll. Im Bereich der Informatiksicherheit erlässt der Bundesrat Weisungen. Zudem entscheidet er aufgrund eines übergeordneten IKT-Portfoliomanagements und im Rahmen des Budgetprozesses über die Zuweisung zentral eingestellter Finanzmittel für die IKT. In der bisherigen Bundesinformatikverordnung von 2003 hatte der Bundesrat die strategische Gesamtverantwortung im Bereich IKT dem Informatikrat des Bundes delegiert, der sich aus Vertretern aller Departemente und der Bundeskanzlei zusammensetzt.

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) – vormals Informatikstrategieorgan Bund – ist das operative Steuerungsorgan des Bundesrates für die IKT. Dieses wird somit ähnlich wie die anderen Ressourcenbereiche (Finanzen, Personal) geführt. Das ISB erlässt die IKT-Vorgaben in den vom Bundesrat bezeichneten Bereichen. Zudem ist es für die zentrale Führung der Standarddienste verantwortlich (Anforderungs-, Anbieter- und Leistungsmanagement, Bereitstellungsverantwortung). Weiter unterbreitet das ISB dem Bundesrat halbjährlich einen Bericht mit den wichtigsten Kennzahlen zum strategischen IKT-Controlling auf Stufe Bund. Die Departemente und die Bundeskanzlei sind zuständig für die Steuerung und Führung ihrer IKT im Rahmen der bundesweiten Vorgaben.

1.1.8 Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung in der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung

2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft gesetzt. Ziel der Reform war eine Verbesserung der Effizienz, der Effektivität und der Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz.

Im Hinblick auf die vermehrte Ziel- und Ergebnisorientierung in der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung ist vor allem die neue Zusammenarbeit von Bund und Kantonen über Programmvereinbarungen hervorzuheben: Die beiden Ebenen wirken über dieses Instrument verstärkt partnerschaftlich zusammen. Gleichzeitig wird in den gemeinsam verantworteten Aufgabebereichen eine Rollenklärung vorgenommen: Der Bund beschränkt sich grundsätzlich auf die Aspekte der Zielsetzung sowie die Kontrolle der Ziel- und Wirkungserreichung, um so den Handlungsspielraum der Kantone im operativen Bereich zu maximieren. In den Programmvereinbarungen, die in der Regel eine Periode von vier Jahren umfassen, werden konkrete Leistungs- und wenn möglich Wirkungsziele sowie Art und Umfang der Mitfinanzierung durch den Bund geregelt. Seitens des Bundes werden Projektfortschritt und Zielerreichung periodisch durch ein Controlling überprüft.

Statt dass der Bund Einzelprojekte prozentual nach dem angefallenen Aufwand mitfinanziert, werden mit den Kantonen in der Programmvereinbarung im Voraus festgelegte Global- oder Pauschalsubventionen des Bundes für ganze Programme über mehrere Jahre vereinbart. Das lässt den Kantonen den nötigen Entscheidungsspielraum, wie sie die festgelegten Ziele effektiv erfüllen und die Mittel zur Zielerreichung effizient einsetzen.

Beispiele für Aufgabengebiete mit Programmvereinbarungen sind der Natur- und Landschaftsschutz, der Lärmschutz, der Forstbereich, die Entwicklungsprogramme für Berggebiete, ländliche Gebiete und Grenzregionen, die amtliche Vermessung oder der Heimatschutz und die Denkmalpflege.

1.1.9 Steuerung der ausgelagerten Einheiten des Bundes (Public Corporate Governance)

Im Zuge einer ersten Phase der Auslagerung von Bundesaufgaben war seit Ende der 1990er-Jahre hinsichtlich Organisations- und Steuerungsformen eine grosse Vielfalt entstanden, die es Bundesrat und Parlament erschwerte, ihre Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen, und den Bedarf nach einem integrierten Normensystem verdeutlichte. Mit dem Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006⁹ (Corporate Governance-, kurz: CG-Bericht) stiess der Bundesrat den Reformprozess zur Harmonisierung und Konsolidierung der eignerpolitischen Strukturen und Regeln des Bundes an.

Zunächst wurden die Bundesaufgaben im CG-Bericht in vier idealtypische Gruppen mit unterschiedlicher Auslagerungsfähigkeit gegliedert: Während Ministerialaufgaben (hoheitliche Aufgaben, Politikvorbereitung) in der zentralen Bundesverwaltung anzusiedeln sind, sind Auslagerungen bei den drei anderen Aufgabentypen – Dienstleistungen am Markt, Dienstleistungen mit Monopolcharakter sowie Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht – in unterschiedlichem Grad wünschenswert beziehungsweise notwendig. In einem zweiten Schritt wurde das Steuerungsmodell entwickelt und in einer Reihe von Leitsätzen konkretisiert. Die Leitsätze geben Standards vor, nach denen die einzelnen Steuerungselemente (z. B. Organstruktur, Grundsätze der strategischen Steuerung, Haftung, Personal- und Vorsorgestatut etc.) im Organisationsrecht einer ausgelagerten Einheit verankert werden sollen. Von grosser Bedeutung für die Ziel- und Ergebnisorientierung ist die dynamische Steuerung mittels mehrjährigen und mit Indikatoren hinterlegten strategischen Zielen durch den Bundesrat. Schliesslich wurde die Rollenteilung in der Eignerpolitik innerhalb des Bundes festgelegt. Sie bezweckt, Interessenkonflikte sichtbar zu machen und transparent zu entscheiden.

Die parlamentarische Oberaufsicht in der Eignerpolitik wurde mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010¹⁰ über die «Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten» festgelegt. Demgemäss obliegt es dem Parlament, über die getreue Ausübung der eignerpolitischen Aufgaben des Bundesrates zu wachen. Die Oberaufsicht steht auf drei Pfeilern, nämlich 1) den strategischen Zielen als Referenz und Ansatzpunkt, 2) der Berichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung dieser Ziele sowie 3) der Ermächtigung des Parlaments, den Bundesrat mit der Änderung von strategischen Zielen zu beauftragen. Der Bundesrat hat im Frühjahr 2012 erstmals über alle verselbstständigten Einheiten in standardisierter Form Bericht erstattet und damit die Grundlagen für eine wirksame Steuerung der verselbstständigten Einheiten weiter konsolidiert.

1.1.10 Evaluationen (Politik- und Vollzugsevaluationen)

Die in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts einsetzende Reformbewegung zur Modernisierung der Verwaltungsführung geht unter anderem darauf zurück, dass der schweizerische Bundesstaat – wie auch viele andere Länder – seit den 1960er-Jahren zahlreiche neue Aufgaben übernommen hat. Die umfassende Globalisierung der Wirtschaft führte zu einem Wettbewerb der Standorte. Die fortschreitende Individualisierung in der Gesellschaft war mit steigenden Ansprüchen an die Verwaltung und die Sozialversicherungen verbunden. Dies alles zwang und zwingt den Staat, systematisch zu überprüfen, ob er seine Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt.

In der Schweiz wurde die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ab den 1980er-Jahren ein wichtiges Thema in der Forschung (namentlich Nationales Forschungsprogramm «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen») und in der Verwaltungsführung (Arbeitsgruppe «Gesetzesevaluation», Schaffung spezialisierter Evaluationsdienste, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung mit dem FLAG-Führungsmodell u. a. m.). In zahlreiche Erlasse wurden Evaluationsklauseln, das heisst Verpflichtungen zur Überprüfung der Wirksamkeit, eingefügt.

Kulminationspunkt in rechtlicher Hinsicht und gleichzeitig Impuls für die Weiterentwicklung der Evaluation war die Einfügung von Artikel 170 in die neue Bundesverfassung vom 18. April 1999¹¹ (BV). Die Bestimmung verpflichtet die Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit über-

⁹ **BBI** 2006 8233

¹⁰ **AS** 2011 5859

¹¹ **SR 101**

prüft werden. Der Verfassungsauftrag wurde in verschiedenen Bestimmungen des Parlamentsgesetzes umgesetzt. Eine besondere Verantwortung haben dabei die Kommissionen; sie sorgen nach Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe e ParlG für Wirksamkeitsüberprüfungen «in ihren Zuständigkeitsbereichen».

Obwohl sich Artikel 170 BV als Auftrag an die Bundesversammlung richtet, hat in der Folge auch der Bundesrat die Evaluation besser in seiner Tätigkeit verankert. Er informiert das Parlament und die Öffentlichkeit im Rahmen seiner jährlichen Planung («Ziele des Bundesrates») beziehungsweise seines Geschäftsberichts in je einem Anhang über die wichtigsten Evaluationen des nächsten beziehungsweise des vergangenen Jahres. Die entsprechenden Angaben liefern die Ämter im Rahmen einer Erhebung, welche die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (mittels Informationssystem ARAMIS) durchführt. Einzelne Ämter entwickeln zudem eine Amtsstrategie für die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen in ihrem Zuständigkeitsbereich und sind für die notwendigen Ressourcen besorgt. Sie werden dabei von verschiedenen Querschnittsämtern (namentlich Bundesamt für Justiz, Bundeskanzlei und Staatssekretariat für Wirtschaft) unterstützt. In zahlreichen Ämtern gibt es professionellen Sachverstand für die externe Vergabe, Begleitung oder eigene Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen. Ergänzt werden die Evaluationsaktivitäten von Bundesrat und Bundesversammlung durch jene der Eidgenössischen Finanzkontrolle und der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle.

1.1.11 Fazit

Die in den vorangegangenen Ziffern dargestellten Reformen haben insgesamt dazu beigetragen, dass die Verwaltungsführung beim Bund auch im internationalen Vergleich einen guten Stand aufweist und die Leistungen in der Regel wirksam und effizient erbracht werden. Diese zentral ausgelösten und gesteuerten Querschnittsprojekte schufen zudem ein Reformklima, welches zahlreiche dezentrale Anschlussprojekte ermöglichte. Viele Verwaltungseinheiten werden heute mit Leitbildern und Strategien geführt, sie haben Führungsgrundsätze erlassen, legen grossen Wert auf eine sorgfältige Auswahl und Entwicklung ihres Personals, steuern die Aufgabenerfüllung mithilfe von Kostenrechnungen und überprüfen regelmässig ihre Tätigkeiten mittels einem Controlling und periodischen Evaluationen. Gerade auch die Führung mit FLAG hat sich grundsätzlich bewährt. FLAG-Verwaltungseinheiten verfügen über eine integrierte Ressourcen- und Leistungsplanung. Sie bestätigen den Nutzen der erweiterten Handlungsspielräume. Die grössere Transparenz erlaubt ihnen, bessere Führungsentscheide zu treffen und schneller auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Nicht nur sie selbst möchten nicht mehr zurück zum herkömmlichen Steuerungssystem, sondern auch im Parlament ist, wie die Evaluation von 2009 gezeigt hat, das Modell FLAG gut aufgenommen worden.

Das NFB knüpft an diese Entwicklungen an. Es geht nicht darum, wie noch in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts postuliert, einen «Umbruch in Politik und Verwaltung» in Gang zu bringen, sondern die Verwaltungsführung gezielt und schrittweise weiterzuentwickeln. Die einzelnen in den vergangenen Jahren eingeführten Führungsinstrumente können mit dem NFB besser miteinander verknüpft, die Vorteile des FLAG-Modells auf die ganze Verwaltung ausgedehnt und der bestehende Nachholbedarf beim Performance Budgeting abgebaut werden. Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Umsetzung des NFB die einzelnen Verwaltungseinheiten wiederum veranlassen wird, die eigenen Führungsinstrumente und Leistungen kritisch zu überprüfen und nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Insofern geht es mit diesem Projekt auch darum, den Reformwillen und die Erneuerungsfähigkeit in der Bundesverwaltung zu erhalten und zu stärken.

1.2 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

1.2.1 Ziele

Von der Weiterentwicklung der Verwaltungsführung erwartet der Bundesrat, dass sie dank der Verknüpfung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen und der dadurch erhöhten Transparenz die Steuerung der Aufgaben und Ausgaben verbessert. Das NFB soll zur sicheren Steuerung des Gesamthaushalts ebenso beitragen wie zur Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit der Leistungserbringung. Mit dem NFB werden insbesondere drei Ziele angestrebt:

- *Verbesserung von Planung, Steuerung und Vollzug des Haushalts mittels IAFP:* Die Planung und Steuerung von Aufgaben und Finanzen soll mit dem NFB in der gesamten Bundesverwaltung und auf allen Stufen verstärkt ziel- und ergebnisorientiert erfolgen. Zum einen wird in der Finanzberichterstattung die Darstellung des mittelfristigen Horizonts ausgebaut. Der Bundesrat erwartet, dass dadurch der Planungsdialog zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung verstetigt wird und an Substanz gewinnt. Zum anderen werden dem Parlament in Voranschlag und Rechnung zusätzliche Informationen zur Leistungsseite zur Verfügung gestellt. Es soll bei Bedarf auch dazu gezielt Beschlüsse treffen können. Innerhalb der Verwaltung soll zur Verbesserung der Steuerung zwischen den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern und den Amtsdirektorinnen und -direktoren jährlich eine Zielvereinbarung in Form einer Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden. In Führungsgesprächen wird über die Zielerreichung und allfällige Massnahmen beraten.
- *Weiterentwicklung der Verwaltungsführung und der Verwaltungskultur mittels Leistungsvereinbarungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen:* Das NFB stellt instrumentelle Veränderungen in den Vordergrund. Diese sollen aber auch einen Einfluss auf die Verwaltungskultur haben, indem sie das Kosten- wie auch das Wirkungsbewusstsein erhöhen und die Verwaltungseinheiten vermehrt in die Ergebnisverantwortung nehmen. Die verbesserte Transparenz soll zudem dazu beitragen, dass es für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leichter wird, sich an den übergeordneten Zielsetzungen ihres Tätigkeitsbereichs zu orientieren. Dies kann ihre Identifikation und Motivation positiv beeinflussen.
- *Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung mittels Globalbudgets und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen:* Aus den verbesserten Planungs- und Steuerungsinstrumenten und der Förderung des Kosten- und Leistungsbewusstseins soll insgesamt eine Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit resultieren. Der zentrale Hebel dazu ist der flächendeckende Einsatz von Globalbudgets und Leistungsgruppen für den Eigenbereich. Dieses Instrument erhöht die Flexibilität im Mitteleinsatz und ermöglicht es, die finanziellen und personellen Ressourcen auch kurzfristig dort einzusetzen, wo sie den grössten Beitrag für die Zielerreichung entfalten. Dies kann zum Beispiel die Verschiebung von Beratungsaufwand zu Personalbezügen bedeuten, wenn die interne Leistungserbringung günstiger und zweckmässiger ist. Es kann aber auch das Verschieben einer Beschaffung bedeuten, wenn die Bedingungen in den Folgejahren vorteilhafter sind. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit werden mit dem NFB weitere, gezielte Anreize geschaffen, die weitgehend den Flexibilitäten des heutigen FLAG-Programms entsprechen (Reservenbildung, Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen, Kreditverschiebungen). Der Effizienzsicherung dient ferner die verbesserte Transparenz: Die ausgebauten Leistungsinformationen können durch Bundesrat und Parlament auch für eine umfassendere Kontrolle des Mitteleinsatzes genutzt werden.

Das Ziel einer verbesserten Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit kann nur erreicht werden, wenn das Führungsmodell selber nicht mit einem unverhältnismässigen Berichterstattungs- und Kontrollaufwand verbunden ist. Die verbesserte Transparenz und Steuerbarkeit soll daher mit einem pragmatischen Ansatz erreicht werden. Gegenüber dem Instrumentarium des abzulösenden Programms FLAG findet eine Vereinfachung statt. Die Standardisierung der neuen Instrumente und die Vorgaben zum Controlling erfolgen nur in der minimal nötigen Tiefe, sodass der Anschluss an die bestehenden Führungssysteme gewährleistet ist und auch der Heterogenität der Aufgaben Rechnung getragen werden kann.

Vom New Public Management zur ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung

Zwei Kernideen prägten in den 1990er-Jahren die Management-Revolution in den öffentlichen Verwaltungen Neuseelands, Australiens, Nordamerikas und Grossbritanniens: Um die strategischen Kapazität und die Zukunftsorientierung der Regierungen zu stärken, sollte die öffentliche Verwaltung mit einer radikalen Dezentralisierung und Verantwortungsdelegation („empowerment“) beweglich und schlank sowie mit abgestuften Markt- und Wettbewerbsmechanismen wirtschaftlicher und wirksamer werden. Die anglo-amerikanische Philosophie des *New Public Managements* transportierte eine Vielzahl von Konzepten und Techniken der privatwirtschaftlichen Unternehmensführung in den Bereich von Politik und öffentlichen Verwaltungen. In der Schweiz haben Ernst Buschor und Kuno Schedler 1995 mit dem Steuerungsmodell der *Wirkungsorientierten Verwaltungsführung* eine Adaptation für die schweizerischen Gegebenheiten vorgelegt, das in Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden ganz oder teilweise umgesetzt wurde (vgl. Ziff. 1.6). Das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) lehnt sich an diese Konzepte an, modifiziert sie aber namentlich in zwei Punkten:

- Die frühen Verfechter des New Public Managements gingen von einer strikten Rollentrennung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung aus, indem sie dem Parlament die strategische und der Regierung sowie der Verwaltung die operative Verantwortung zuwiesen. Teils wurde die Aufgabenteilung mit Begriffen wie Leistungsbesteller, Leistungskäufer und Leistungsersteller umschrieben. Das NFB geht demgegenüber davon aus, dass die strategische und die operative Führung eng miteinander verbunden sind. Parlament, Regierung und Verwaltung haben je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten strategische und operative Führungsaufgaben wahrzunehmen. Dabei findet eine zunehmende Gewaltenverschränkung statt. Dazu braucht es geeignete Instrumente, zu deren Weiterentwicklung das NFB einen Beitrag leistet.
- Das NFB verwendet den Begriff der Wirkungsorientierung zudem mit einer gewissen Zurückhaltung. Im Vordergrund steht die Ziel- und Ergebnisorientierung. Damit soll der Illusion vorgebeugt werden, dass über Budgetentscheide allein die Wirkung staatlicher Massnahmen direkt und rasch beeinflusst werden kann. «Ziel- und Ergebnisorientierung» ist zum einen ein Plädoyer für eine gewisse Bescheidenheit, zum andern bringt diese Bezeichnung zum Ausdruck, dass (Leistungs-)Ziele und (Finanz-)Ergebnis gleichberechtigt nebeneinander stehen und immer wieder gegenseitig ausbalanciert werden müssen.

1.2.2 Übersicht über die Grundlagen und Instrumente

Grundlagen

Die politische Leistungssteuerung (das Performance Budgeting) benötigt einen Katalog sämtlicher Verwaltungsleistungen, der sowohl von den politischen als auch von den betrieblichen Entscheidungsträgerinnen und -träger als steuerungstauglich betrachtet wird:

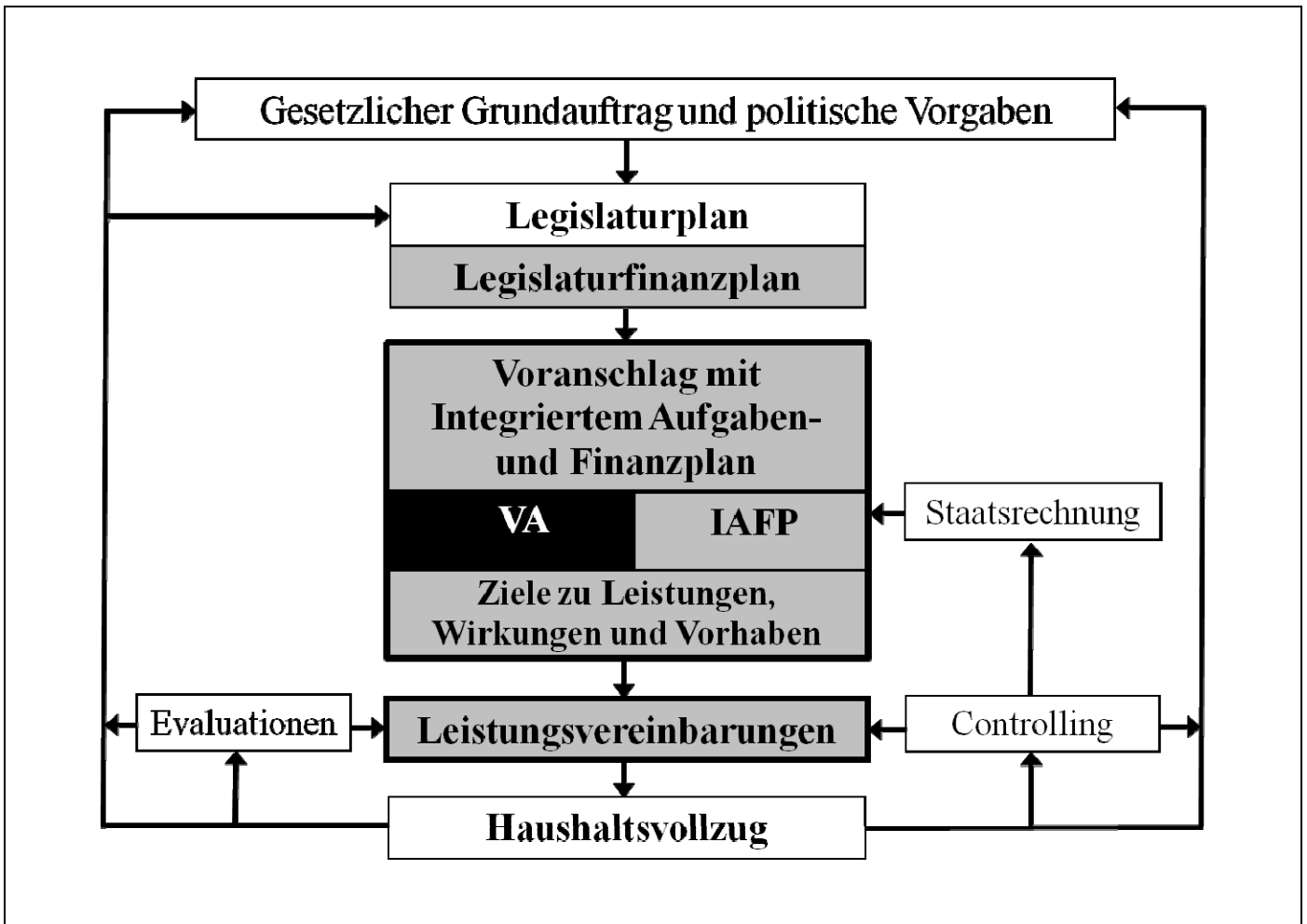
- Fällt die Aggregation allzu hoch aus, vermögen die Amts- und Geschäftsbereichsleitungen ihre Leistungen nicht mehr wiederzuerkennen. Sie können die Steuerungsanweisungen der Politik nicht umsetzen. Die 13 Aufgabengebiete und die 43 Aufgaben gemäss funktionaler Gliederung des Rechnungswesens sind allzu grob bemessen und somit für die politische Feinsteuerung der Verwaltungsleistungen nicht geeignet.
- Fällt umgekehrt die Detaillierung allzu stark aus, so vermögen die Politikerinnen und Politiker ihre Steuerungsanweisungen nicht mehr richtig zu adressieren und verlieren sich in den umfangreichen Artikel- und Dienstleistungskatalogen der Verwaltungseinheiten. Die einzelnen Kostenträger der betrieblichen Kosten- und Leistungsrechnung sind allzu detailliert gegliedert und auch nicht geeignet für die politische Feinsteuerung der Verwaltungsleistungen.

Es gilt somit, Leistungsgruppen auf einer mittleren Flughöhe zwischen politischen Aufgaben und betrieblichen Produkten zu definieren, die sich als Planungs- und Steuerungsgrössen eignen. Diese Leistungsgruppen haben folgende Anforderungskriterien zu erfüllen:

- *Messbarkeit der Ziele und Ergebnisse:* Die (Dienst-)Leistungen können anhand von Dimensionen wie Leistungsmengen, -qualitäten, -fristen, -kosten oder Zufriedenheitsgraden der leistungsempfangenden Personen beschrieben werden. Vorhaben und Projekte können mit Meilensteinen und Terminen erfasst werden. Damit wird auch ein Soll-Ist-Vergleich zwischen Zielen und Ergebnissen möglich.
- *Grundauftrag:* Die Leistungsgruppe fasst diejenigen Leistungen einer Verwaltungseinheit zusammen, die nach aussen abgegeben werden (keine internen Führungs- und Supportleistungen) und die aufgrund ihrer Ausrichtung und Zielsetzung innerhalb eines Politikbereichs oder Aufgabengebiets eine materielle Einheit bilden. Für jede Leistungsgruppe wird ein Grundauftrag formuliert. Im Hintergrund des Grundauftrags steht als Orientierungshilfe in der Regel ein einfaches Wirkungsmodell (vgl. Anhang 1).
- *Überblickbare Anzahl:* Die Aufgaben jeder Verwaltungseinheit werden mit einer bis fünf Leistungsgruppen in der Regel vollständig abgebildet. Kleine Verwaltungseinheiten haben mindestens eine, grosse Ämter ausnahmsweise vier bis fünf Leistungsgruppen.
- *Zuordnung und Einheitlichkeit:* Die Leistungsgruppen lassen sich sowohl einem Aufgabengebiet (oder einer Aufgabe) gemäss funktionaler Gliederung des Rechnungswesens als auch einer Verwaltungseinheit der Bundesverwaltung eindeutig zuordnen. Für vergleichbare Leistungen der Generalsekretariate und der IT-Leistungserbringer der Departemente werden einheitliche Leistungsgruppen erarbeitet.
- *Vergleichbare Budgetvolumina:* Der Funktionsaufwand (Globalbudget) einer Leistungsgruppe beträgt in der Regel nicht über 100 Millionen, ausgenommen bei wenigen, sehr grossen Ämtern mit hohem Funktionsaufwand beziehungsweise hohen Investitionen wie Bundesamt für Strassen, Verteidigung.

Die provisorische Liste der rund 140 Leistungsgruppen der gesamten Bundesverwaltung (vgl. Anhang 2) wurde von den Departementen und Verwaltungseinheiten in enger Zusammenarbeit mit der EFV entwickelt. Diese Liste der Leistungsgruppen wird im Rahmen der Umsetzung bereinigt und vom Bundesrat beschlossen werden. Die Leistungsgruppen zeigen das Aufgabenspektrum der gesamten Bundesverwaltung sowie die Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Verwaltungseinheiten detailliert auf.

Übersicht über die Instrumente des NFB:



Die in den folgenden Ziffern beschriebenen Instrumente, die mit dem neuen Führungsmodell angepasst oder neu eingeführt werden, lassen sich drei Ebenen mit je unterschiedlichen Zuständigkeiten zuordnen:

- *Politische Planung:* Zu Beginn jeder Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die Legislaturplanung zum Beschluss und den Legislaturfinanzplan zur Kenntnis. Letzterer wird im Voranschlag mit IAFP rollend aktualisiert.
- *Politische Steuerung:* Für den jährlichen Budgetbeschluss erhält das Parlament einen neu gestalteten Voranschlag mit IAFP, der sowohl die Finanzplanzahlen der Planjahre 2, 3 und 4 als auch die zusätzlichen Leistungsinformationen für alle vier Jahre enthält.
- *Betriebliche Planung und Steuerung:* Die Vorgaben des Parlaments werden in Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Amt konkretisiert. Die Departemente definieren ausserdem die Controlling-Prozesse und die Periodizität der Berichterstattung zur Umsetzung der jährlichen Leistungsvereinbarung.

Die heute im dualen Steuerungsmodell sowie die neuen, im einheitlichen Modell des NFB verwendeten Instrumente lassen sich wie folgt gegenüberstellen:

Abbildung 2

Instrumente im Vergleich zwischen Traditioneller Verwaltungssteuerung, FLAG und NFB

Verwaltungssteuerung/ Instrumente	Input-Steuerung im dualen Modell	FLAG-Programm im dualen Modell	NFB-Steuerung im einheitlichen Modell
Legislaturplanung (alle vier Jahre)	Legislaturplan		
Legislaturfinanzplan (alle vier Jahre)	Legislaturfinanzplan		Legislaturfinanzplan, aggregiert
Finanzplanung (jährlich, rollend)	Finanzplan		Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)
Voranschlag (jährlich)	Einzelkredite im Eigenbereich und im Transferbereich	Globalbudgets im Eigen- bereich; Einzelkredite im Transferbereich; Ziele, Kosten und Erlöse je Produktgruppe	Globalbudgets im Eigen- bereich; Einzelkredite im Transferbereich; Strate- gische Schwerpunkte je Verwaltungseinheit; Zie- le, Aufwände und Erträge je Leistungsgruppe
Staatsrechnung (jährlich)	Berichterstattung zu Kreditverwen- dung und Erträgen	Berichterstattung zu Kre- ditverwendung und Er- trägen; Kosten und Erlö- sen; Zielerreichung	Berichterstattung zu Kre- ditverwendung und Er- trägen sowie Zielerrei- chung
Leistungsauftrag (alle vier Jahre)	-	Leistungsauftrag von Bundesrat an Amt	<i>ersetzt durch Voran- schlag mit IAFP</i>
Wirkungs- und Leis- tungsbericht (alle vier Jahre)	-	Berichterstattung zur Erfüllung des Leistungs- auftrags (Strategieumset- zung, finanzielle Ent- wicklung, Zielerreichung und Fazit für den neuen Leistungsauftrag)	<i>ersetzt durch Staatsrech- nung, allenfalls weitere Informationen in Zusatz- dokumentation</i>
Zielvereinbarung (jährlich)	-	Leistungsvereinbarung zwischen Departement- vorsteher/in und Amtsdi- rektor/in	Leistungsvereinbarung zwischen Departements- vorsteher/in und Amtsdi- rektor/in
Ergebnisbeurteilung (jährlich)	-	Semester- und Jahresbe- richte auf Basis der Lei- stungsvereinbarung	Beurteilung der Zieler- reichung anlässlich der neuen Leistungs- vereinbarung

1.2.3 Legislaturfinanzplan

Die Legislaturfinanzplanung dient der Verknüpfung von Aufgabenplanung und Finanzplanung. Jeweils zu Beginn einer neuen Legislaturperiode ersetzt heute der Legislaturfinanzplan den ordentlichen Finanzplan.

Da Voranschlag und Finanzplan mit dem NFB zusammengeführt werden, kann der Finanzplan nicht wie heute alle vier Jahre zugunsten des – jeweils zu Beginn der Legislaturperiode verabschiedeten – Legislaturfinanzplans wegge-
lassen werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, den Legislaturfinanzplan verstärkt auf mittel- bis langfristige Ent-
wicklungstendenzen bei Aufgaben und Finanzen auszurichten. Die hilft, den Spielraum für aufgabenpolitische Pri-
oritäten und den finanzpolitischen Korrekturbedarf frühzeitig zu erkennen, aufzuzeigen und im Rahmen der Legis-

laturplanung auch entsprechende Massnahmen einzuleiten (Aufgabenüberprüfung). Der Legislaturfinanzplan soll künftig im Wesentlichen aus drei Teilen bestehen.

Abbildung 3

Neugliederung des Legislaturfinanzplans

Teil A: Finanzpolitische Abbildung der Legislaturplanjahre

Zeithorizont:	4 Jahre
Abdeckung:	Bundeshaushalt
Beschreibung:	Aggregierter IAFP, basierend auf aktualisierten Zahlen; Abstimmung mit mehrjährigen Finanzbeschlüssen
Fokus:	Absolute Zahlen

Teil B: Mittelfristige Finanzperspektive

Zeithorizont:	8 Jahre
Abdeckung:	Bundeshaushalt im Überblick
Beschreibung:	Auf der Basis einer No-policy-change-Analyse wird flächendeckend für den gesamten Bundeshaushalt und etwas detaillierter für ausgewählte Aufgabenbereiche der mittel- bis langfristige Handlungsbedarf aufgezeigt
Fokus:	Quoten und Wachstumsraten

Teil C: Langfristspektive und ausgewählte Entwicklungsszenarien

Zeithorizont:	20 bis 50 Jahre
Abdeckung:	Öffentliche Haushalte, Bundeshaushalt
Beschreibung:	Zusammenfassung der Langfristspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, evtl. Vertiefung in einzelnen Bereichen
Fokus:	Diverse Grössen (fiscal gap, Schuldenquote, Wachstumsraten usw.)

In einem ersten Teil soll die finanzielle Entwicklung der kommenden vier Jahre in aggregierter Form abgebildet werden. Es ist vorgesehen, das in 13 Aufgabengebiete und 43 Aufgaben gegliederte Aufgabenportfolio abzubilden und aufzuzeigen, welche Ziele und Strategien in den verschiedenen Bereichen verfolgt werden, welche Reformen gemäss Legislaturplanung geplant sind und welche finanziellen Konsequenzen sich daraus ergeben. Dabei bleibt die mit der Legislaturplanung 2011–2015 eingeführte Verknüpfung mit den mehrjährigen Finanzbeschlüssen bestehen.

Eine erhöhte Bedeutung soll in einem zweiten Teil die Darstellung der Finanzperspektive nach funktionalen Gesichtspunkten (Aufgabensicht) erhalten. Der Bundesrat sieht vor, für die 13 Aufgabengebiete jeweils in Verbindung mit der Legislaturplanung Zielwachstumsraten für die kommenden acht bis zehn Jahre zu beschliessen. Ein solches Prioritätenprofil fördert die frühzeitige Abstimmung von steuer- und sachpolitischen Grundsatzentscheiden. Im Weiteren trägt es zur Wahrung der Budgetqualität bei, indem die schleichende Verdrängung von schwächer gebundenen durch stark gebundene Ausgaben frühzeitig erkennbar und korrigierbar wird. Schliesslich verbessert es die Planungssicherheit und sensibilisiert die politischen Entscheidungsträger – in Verbindung mit entsprechenden Alternativszenarien – gleichzeitig für finanzpolitische Risiken. Mögliche Fehlentwicklungen können dadurch leichter antizipiert und kurzfristige Stop-and-go-Massnahmen besser vermieden werden.

Diesem Ziel dient schliesslich auch der dritte Teil des Legislaturfinanzplans, der wie seit 2007 auf den Langfristspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz aufbauen soll, also die Haushalte aller drei Staatsebenen sowie der Sozialversicherungen abdeckt. Dieser dritte Teil bietet ferner die Möglichkeit, für ausgewählte Bereiche die finanzpolitischen Herausforderungen der nächsten 20 bis 30 Jahre abzubilden (Entwicklungsszenarien). Ein erstes Mal geschah dies bereits im Rahmen der Legislaturfinanzplanung 2011–2015 mit Einzeldarstellungen zum Potenzialwachstum und dessen Einfluss auf die Bundesfinanzen, zur Entwicklung und Finanzierung der Verkehrsausgaben sowie zu den mittelfristigen Perspektiven der AHV.

1.2.4 Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan

Mit dem NFB sollen der Voranschlag und der Finanzplan des Bundes zum Voranschlag mit Integriertem Aufgaben und Finanzplan (Voranschlag mit IAFP), zusammengefasst werden. Damit kann im Budgetprozess die prospektive Sicht gestärkt werden. Der Voranschlag mit IAFP soll künftig im Wesentlichen aus drei Teilen bestehen.

Abbildung 4

Neugliederung des Voranschlags mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Teil A: Voranschlag mit IAFP Bund

Zeithorizont: Budgetjahr und 3 Planjahre
Abdeckung: Bundeshaushalt
Beschreibung: Bericht und Zahlenteile aus den heutigen Bänden 1, 3 und 5

Teil B: Voranschlag mit IAFP Verwaltungseinheiten

Zeithorizont: Budgetjahr und 3 Planjahre
Abdeckung: Alle Verwaltungseinheiten einzeln
Beschreibung: Zahlenteile und Begründungen aus den heutigen Bänden 2A und 2B

Teil C: Sonderrechnungen

Zeithorizont: Budgetjahr, evtl. inkl. 3 Planjahre
Abdeckung: Neue und bisherige Fonds einzeln, ETH-Bereich
Beschreibung: Bericht und Zahlenteile aus dem heutigen Band 4

Am deutlichsten sichtbar wird diese Änderung in der Darstellung der Verwaltungseinheiten: Während heute nur im Voranschlag die Kreditsicht gezeigt wird und der Fokus mit Ausnahme der FLAG-Einheiten auf der finanziellen Entwicklung liegt, sollen künftig die Informationen über Finanzen und Leistungen systematisch verknüpft und auch für die drei auf das Voranschlagsjahr folgenden Planjahre detailliert aufgezeigt werden. Formell wird das Parlament – wie heute – den Voranschlag beschliessen und den Finanzplan zur Kenntnis nehmen.

Die Finanzberichterstattung zu den Verwaltungseinheiten – die heutigen Bände 2A und 2B – wird jeweils aus vier Teilen bestehen (vgl. Muster im Anhang 3):

- *Verwaltungseinheit insgesamt:* Auf der ersten Seite werden zunächst die strategischen Schwerpunkte und die wichtigsten Projekte und Vorhaben einer Verwaltungseinheit dargestellt. Danach folgen ein Überblick über Erträge, Aufwände und Investitionen sowie ein Kommentar zur Aufgaben- und Finanzplanung. Damit soll ein Gesamtüberblick über die Ziele und die Entwicklung des Finanzbedarfs geboten werden (Informationsteil).
- *Leistungsgruppen einzeln:* Anschliessend folgen die Informationen zu den Leistungsgruppen einer Verwaltungseinheit (1 Seite pro Leistungsgruppe). Für jede Leistungsgruppe wird, abgeleitet aus den gesetzlichen Grundlagen, der Grundauftrag beschrieben und dargelegt, wie sich der Funktionsertrag, der Funktionsaufwand sowie die Investitionen entwickeln (Anteil der jeweiligen Leistungsgruppe am Globalbudget der Verwaltungseinheit). Kern der Berichterstattung zu den Leistungsgruppen sind die Ziele mit Messgrössen, Soll- und Ist-Werten. In der Regel wird es sich dabei um Leistungsziele handeln (z. B. zu Leistungsmengen, -qualitäten, -fristen oder -kosten). Diese sollen regelmässig gemessen werden. In periodisch grösseren Abständen lassen sich gegebenenfalls die Einwirkungen (Impact) beziehungsweise die Zufriedenheitsgrade bei den Zielgruppen erheben. Hingegen werden Messungen der Wirkung (Outcome) von Leistungsgruppen nur in den seltensten Fällen sinnvoll sein, da zwischen den Leistungen einer Verwaltungseinheit und den angestrebten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Entwicklungen kaum je eine monokausale Beziehung bestehen dürfte. In vielen Verwaltungseinheiten, namentlich solchen, die schwergewichtig politikvorbereitende und politikberatende Aufgaben haben, dürfte es sogar schwierig sein, die Leistungen zu operationalisieren und zu quantifizieren. In diesen Fällen können sich die Ziele auch auf Aufgaben oder Projekte beziehen. Flankiert werden die Informationen zu den Leis-

tungsgruppen durch eine Auflistung der dazugehörigen Subventionen, Kommentaren sowie gegebenenfalls Kennzahlen und Kontextinformationen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Kosten und Leistungen haben. Auch dieser Teil der Finanzberichterstattung dient primär der Information. Das Parlament soll aber die Möglichkeit erhalten, zu den Erträgen, Aufwänden und Zielen einer Leistungsgruppe im Sinne von Planungsgrössen Beschluss zu fassen.

- *Erfolgs- und Investitionsrechnung*: Der dritte Teil der Finanzberichterstattung zu den Verwaltungseinheiten ist der Beschlussteil für den Voranschlag (mit indikativer Aufführung der Finanzplanjahre). Er enthält sämtliche Ertrags- und Aufwandpositionen der Erfolgsrechnung sowie alle Investitionseinnahmen und Investitionsausgaben über vier Jahre. Die Kredite im Eigenbereich, das heisst der Personalaufwand und der Sach- und Betriebsaufwand, werden bei allen Verwaltungseinheiten zu je einem Globalbudget für den gesamten Funktionsaufwand beziehungsweise Funktionsertrag zusammengefasst. Bei Verwaltungseinheiten mit geringen Investitionsanteilen beinhaltet das Globalbudget für den Funktionsaufwand auch die Investitionsausgaben. Bei Verwaltungseinheiten mit hohen Investitionen bleibt es wie heute bei den FLAG-Einheiten bei insgesamt vier Globalbudgets (Funktionsertrag, Investitionseinnahmen, Funktionsaufwand, Investitionsausgaben). Daneben sollen im Eigenbereich der Verwaltung weiterhin auch Einzelkredite gesprochen werden können, namentlich für grössere Projekte oder andere zeitlich befristete Vorhaben, die mit grösseren Aufwandsschwankungen verbunden sind. Das Parlament hat ausserdem gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 ParlG die Möglichkeit, bei den Globalbudgets Einfluss auf die Kreditverwendung zu nehmen (vgl. Ziff. 1.2.9).
- *Begründungen zum Voranschlag*: Im letzten Teil werden für sämtliche Positionen der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung die Entwicklungen im Voranschlagsjahr begründet. Im Zentrum steht dabei der Vergleich zum letzten Budgetwert. Die Globalbudgets werden zudem nach Kontengruppen aufgeschlüsselt, damit insbesondere der Personalaufwand, der Informatik-Sachaufwand und der Beratungsaufwand stets separat ersichtlich sind. Diese Darstellung dient primär der Information, gegebenenfalls aber auch als Grundlage, um Vorgaben zur Kreditverwendung zu beschliessen.

Der Voranschlag mit IAFP dient dem Parlament, dem Bundesrat und dem Departement zur politischen Steuerung auf der Ebene der Verwaltungseinheiten; gleichzeitig ermöglicht er der Direktorin oder dem Direktor die finanzielle Führung der Verwaltungseinheit und nimmt sie oder ihn dafür in die Verantwortung. Für die betriebliche Führung, Planung und Steuerung stehen den Amtsleitungen die Leistungsvereinbarung sowie die Kosten- und Leistungsrechnung als weitere Instrumente zur Verfügung.

1.2.5 Leistungsvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarung zwischen Departementsvorsteherin oder -vorsteher und Amtsdirektorin oder -direktor ist das Instrument zur Erarbeitung und Vereinbarung der neuen Jahresziele einer Verwaltungseinheit; sie steht an der Nahtstelle zwischen politischer und betrieblicher Sicht auf die Führung der Verwaltungseinheit. Grundsätzlich soll für jede im Voranschlag mit IAFP aufgeführte Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung, die durch eine Departementsvorsteherin oder einen -vorsteher geleitet wird, eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden. Die Departemente können die Kompetenz zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen an die Gruppen und Ämter delegieren, wenn diese ihnen unterstellte Verwaltungseinheiten mit Globalbudget führen. Die Leistungsvereinbarung ist stets ein verwaltungsinternes Instrument. Sie bildet die Grundlage für die ziel- und ergebnisorientierte Führung des Amtes und seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und dient darüber hinaus der internen Kommunikation und kann so auch Identifikation und Motivation stiften. Dem Parlament stehen die Leistungsvereinbarungen nach Abschluss als Informationsquelle ebenfalls zur Verfügung.

In der Leistungsvereinbarung werden Meilensteine und Termine der Vorhaben und Projekte sowie Ziele der Leistungsgruppen und Leistungen schriftlich festgehalten. Die Leistungsvereinbarung beinhaltet keine persönlichen Ziele und Leistungsergebnisse der Direktorin oder des Direktors. Auf den Ausweis der Finanzen und Ressourcen wird ebenso verzichtet, da die detaillierten Vorgaben bereits mit oder nach den Eingaben zum Voranschlag mit IAFP erarbeitet wurden.

Die Leistungsvereinbarung einer Verwaltungseinheit (vgl. Muster im Anhang 4) enthält im Wesentlichen drei Elemente:

- *Projektziele:* Jahresziele des Bundesrates aus Band I und II sowie weitere Projekte und Vorhaben mit Meilensteinen und Terminen;
- *Leistungsgruppenziele:* Jahresziele je Leistungsgruppe mit Zielen, Messgrössen und Soll-Werten, die den Voranschlag mit IAFP mit einem deutlich erweiterten Zielkatalog ergänzen;
- *Leistungsnachweis:* Jahresendprognose zur Zielerreichung im laufenden Jahr mit Ist-Werten und Begründungen bei Abweichungen, die für die materielle Beurteilung der Leistungsergebnisse herangezogen werden.

Die jährlich zu aktualisierende Leistungsvereinbarung wird von der Verwaltungseinheit vorbereitet und nach einem Gespräch von Departementsvorsteherin oder -vorsteher und Amtsdirektorin oder Amtsdirektor jeweils vor Beginn des neuen Vereinbarungsjahres unterzeichnet. Das Gespräch beinhaltet sowohl den Leistungsnachweis, das heisst die Beurteilung der Zielerreichung im noch laufenden Jahr, als auch die Zielvereinbarung für das neue Jahr. Ein erster Entwurf der neuen Leistungsvereinbarung kann bei Bedarf bereits zum Zeitpunkt der Budget- und Planeingaben per Ende April erstellt werden. Vor jeder neuen Legislaturperiode soll eine grundsätzliche Überprüfung der strategischen Schwerpunkte und der bisherigen Leistungsgruppen vorgenommen werden. Bei der Gestaltung der Controlling-Prozesse und der Periodizität der unterjährigen Soll-Ist-Abgleiche soll den Departementen weitgehend freie Hand gelassen werden. Je stärker ein Amt in die Politikvorbereitung integriert ist, desto höher dürfte in der Regel der Führungsrhythmus sein. In diesen Fällen kann ein separates, zu engmaschiges Controlling eher bürokratiefördernd wirken. Bei Verwaltungseinheiten mit einem geringeren politischen Steuerungsbedarf hingegen dürften regelmässige Standberichte zur Umsetzung der Leistungsvereinbarungen hingegen eine gute Grundlage für die Führungsgespräche zwischen Departement und Verwaltungseinheit bilden.

Die Leistungsvereinbarungen im NFB entsprechen weitgehend einer entschlackten Version der heute bei FLAG eingesetzten Leistungsvereinbarungen, die sich grundsätzlich bewährt haben: Bei der Erarbeitung der Ziele sowie deren jährlicher Aktualisierung befassen sich die Geschäftsleitungen der Verwaltungseinheiten sowohl mit der strategischen Ausrichtung ihrer Geschäftsbereiche als auch mit der bestmöglichen Einpassung der Umsetzungsmassnahmen in Voranschlag und Finanzplan. Die jährliche Zielvereinbarung zwischen der Departements- und der Amtsleitung verbessert zudem den Informationsaustausch sowie die Transparenz und das gegenseitige Verständnis über die Aufgabenerfüllung. Leistungsvereinbarungen fördern somit den strukturierten und zielgerichteten Dialog zwischen Departement und Verwaltungseinheit.

1.2.6 Anreizinstrumente zu wirtschaftlichem Verhalten

Mit dem Globalbudget wird der Handlungsspielraum jeder Verwaltungseinheit als Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten erhöht: Die finanziellen Mittel können im Eigenbereich dort eingesetzt werden, wo sie zur Zielerreichung gebraucht werden, auch wenn sie auf einem anderen Konto budgetiert wurden. Verschiebungen zwischen den Aufwandarten oder zwischen dem Funktionsaufwand und den Investitionsausgaben werden in der Staatsrechnung transparent dargestellt und grössere Abweichungen stets begründet. Globalbudgets begünstigen somit den zielgerichteten Mitteleinsatz im Eigenbereich. Globalbudgets haben ausserdem zur Konsequenz, dass nicht mehr auf jedem einzelnen Kredit des Funktionsaufwands «Sicherheitsmargen» budgetiert werden. Das kann zur Verbesserung der Budgetgenauigkeit beziehungsweise zur Reduktion der Kreditreste im Rechnungsabschluss beitragen.

Zu einer erhöhten betrieblichen Flexibilität sollen neben dem Globalbudget drei weitere Instrumente beitragen, die sich ebenfalls schon bei FLAG bewährt haben: die Reservenbildung, die Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen und die Kreditverschiebung.

- *Reservenbildung:* Sie ist möglich bei Projektverzögerungen, die zu entsprechenden Kreditresten führen,

sowie bei Wirtschaftlichkeitsverbesserungen und nicht budgetierten, leistungsinduzierten Nettomehrerträgen. Beim Ausweis der Reserven soll – anders als bei FLAG – auf die Unterscheidung von allgemeinen Reserven, die aus Wirtschaftlichkeitsverbesserungen beziehungsweise Mehrerträgen resultieren, und zweckgebundenen Reserven, die auf Projektverzögerungen zurückzuführen sind, verzichtet werden. Weiterhin soll das Parlament über die Bildung von Reserven im Rahmen der Abnahme der Staatsrechnung beschliessen. Die Berichterstattung dazu soll daher ausgebaut werden. Die Reserven sollen zur Erfüllung des Grundauftrags verwendet werden und ermöglichen somit ein freieres und rascheres Handeln der Verwaltungseinheiten im Eigenbereich, weil nicht zuerst eine Kreditverschiebung oder ein Nachtragskredit beantragt werden muss. Zudem verfallen die Kreditmittel nicht, wenn Projekte und Vorhaben, für die sie budgetiert wurden, nicht – oder nicht in vollem Umfang – realisiert werden. Die Reservenbildung ist somit ein probates Mittel gegen das sogenannte «Dezemberfieber».

- *Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen:* Verwaltungseinheiten können die im Globalbudget bewilligten Funktionsaufwände und/oder Investitionsausgaben überschreiten, wenn sie a) die Überschreitung innerhalb des Rechnungsjahrs durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge decken können oder b) in früheren Rechnungsjahren gebildete Reserven auflösen. Auch dieses Instrument bringt administrative Erleichterungen und erhöht den Anreiz, die Leistungsvorgaben zu übertreffen.
- *Kreditverschiebung:* Schliesslich ist vorgesehen, weiterhin von der Möglichkeit der Kreditverschiebung Gebrauch zu machen. Das Parlament hat die Verwaltung in den vergangenen Jahren im Rahmen seiner Beschlüsse zum Voranschlag ermächtigt, Verschiebungen zwischen dem Beratungs- und Personalaufwand (innerhalb der Verwaltungseinheiten) sowie beim Personalaufwand und beim Informatikaufwand (zwischen den Departementen und den Verwaltungseinheiten) vorzunehmen. Dies war bereits ein wichtiger Schritt in Richtung einer globalisierten Mittelzuteilung im Funktionsbereich der Verwaltung. Mit Globalbudgets in allen Verwaltungseinheiten werden Kreditverschiebungen zwischen einzelnen Aufwandarten künftig nicht mehr nötig sein. Hingegen sollen die Departemente künftig die Möglichkeit erhalten, in begrenztem Umfang Kreditverschiebungen zwischen den Globalbudgets ihrer Verwaltungseinheiten vorzunehmen. Auch das dient der administrativen Vereinfachung, da weniger Nachtragskreditbegehren gestellt werden müssen, und schafft zugleich einen Anreiz, dass die Departemente ihre Rolle im Budgetvollzug stärken, um gegebenenfalls rasch neue Prioritäten setzen zu können.

Die Erweiterung der finanziellen Handlungsspielräume durch Globalbudgets und die übrigen oben skizzierten Instrumente führen nicht automatisch zu einer verbesserten Budgetgenauigkeit (und damit erhöhten Budgetqualität) sowie zu höherer Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Dazu bedarf es auch entsprechender politischer und betrieblicher Vorgaben, die von Parlament, Bundesrat und Departementen zu erlassen sind. Grundlagen dafür bilden die erhöhte Leistungstransparenz, die mit der Leistungsgruppenbildung und -steuerung geschaffen wird, die Ressourcensteuerung des Bundesrates, die in den vergangenen Jahren verstärkt worden ist und im NFB weitergeführt wird (vgl. Ziff. 1.2.8) sowie die Kosten- und Leistungsrechnungen, die bereits mit NRM flächendeckend eingeführt wurden und auch künftig ein wichtiges Instrument der Verwaltungsführung bleiben.

1.2.7 Kosten- und Leistungsrechnung

Bereits heute verfügen alle Verwaltungseinheiten über eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Sie hat zwei Funktionen zu erfüllen: Zum einen dient sie als internes Steuerungsinstrument für die operative finanzielle Führung der Verwaltungseinheiten. Sie ermöglicht Kostentransparenz, fördert das Kostenbewusstsein und liefert Informationen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Zum anderen bildet sie die Grundlage für Budgetierung, Planung und Rechenschaftsablage. Die verwaltungsinterne Planung und Budgetierung baut grundsätzlich auf den Kosten und Erlösen je Kostenstelle beziehungsweise Kostenträger auf, zugleich werden daraus für den Voranschlag mit IAFP die Aufwände und Erträge sowie die Investitionen, also die finanziellen Grössen der Erfolgs- und der Investitionsrechnung, abgeleitet. Die drei heutigen Grundvarianten der KLR (Basis-KLR, einfache und ausgebaute KLR) werden beibehalten, ebenso die zentralen Vorgaben. Die nachfolgende Tabelle fasst die Unterschiede der drei Ausprägungen zusammen:

Ausprägungen der Kosten- und Leistungsrechnung (Stand Juni 2009)

KLR-Typen	Basis-KLR	Einfache KLR	Ausgebaute KLR
Anforderung an das betriebliche Rechnungswesen	minimal; einfache, grob ermittelte Kosteninformationen genügen	mittel; Kosteninformationen für einzelne Leistungen sind zur Steuerung nötig	hoch; detaillierte Kosteninformationen zur Kalkulation und Preisberechnung sind nötig
Wichtigste Merkmale des KLR-Typs	Kostenarten, Kostenstellen	Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger; Abgrenzungen; Umlagen	Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger; Abgrenzungen, Umlagen; Ergebnisrechnung (Deckungsbeitragsrechnung); systematische Leistungszeiterfassung und Leistungsverrechnung innerhalb der KLR
Kriterien für die Verwendung	geringe betriebliche Autonomie; nur eine oder wenige umfang- und bedeutungsmässig kleine Leistungen; keine verrechneten Leistungen oder Gebühren; Steuerung über einzelne Leistungen nicht sinnvoll	gewisser Freiraum bei der Leistungserbringung; die Leistungen sind weitgehend klar definierbar, abgrenzbar und messbar; Verwaltungseinheit wird mehrheitlich über Leistungen gesteuert (Mindestvorgabe für FLAG-Verwaltungseinheiten)	hohe betriebliche Autonomie; hoher Anteil an kommerziellen Leistungen am Markt oder an verrechneten (Querschnitts-)Leistungen innerhalb der Bundesverwaltung; Verwaltungseinheit ist zur Hauptsache über Leistungen und Erlöse gesteuert
Anzahl Verwaltungseinheiten	32	17	20

Die Departemente legen im Einvernehmen mit der EFV fest, welche Verwaltungseinheiten welche Variante der KLR einsetzen. Mit dem Ausbau der Berichterstattung über Finanzen und Leistungen im Voranschlag mit IAFP wie in der Leistungsvereinbarung ist kein genereller Zwang zum Ausbau der betrieblichen Kosten- und Leistungsrechnung verbunden. Es existiert insbesondere keine Notwendigkeit zur flächendeckenden Erfassung und Verrechnung von Leistungszeiten. Aufgrund gestiegener betrieblicher Anforderungen ist aber nicht ausgeschlossen, dass insbesondere jene Verwaltungseinheiten, die heute eine Basis-KLR führen, mit dem NFB eine höhere KLR-Stufe wählen werden. Dieser Prozess wird von der EFV im Rahmen der Umsetzung des NFB ausgelöst und begleitet.

1.2.8 Verknüpfung mit den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen

Das NFB will die politische Planung und Steuerung des Bundesrates und des Parlaments durch besser aufeinander abgestimmte Führungsinstrumente und durch eine generell erhöhte Leistungstransparenz aufwerten. An den bestehenden Planungs- und Steuerungsprozessen selbst werden indessen 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 zwischen Departementen und Verwaltungseinheiten abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen fügen sich nahtlos in die seit Jahren praktizierten Zielvereinbarungsprozesse ein, geben diesen sowie dem darauf aufbauenden Controlling aber eine minimale Form vor.

Näher geprüft wurden zwei Anpassungen, nämlich die Integration der Jahresziele des Bundesrates und des Geschäftsberichts in die Finanzberichterstattung sowie Lockerungen in der Ressourcensteuerung. In beiden Fragen fiel der Entscheid aber zugunsten des Status quo aus.

Jahresziele und Geschäftsbericht des Bundesrates

Die Jahresziele des Bundesrates (Band I und II) enthalten die Schwerpunkte und die Ziele, Vorhaben und Projekte des nächsten Kalenderjahres. Sie sind auf die Legislaturplanung abgestimmt und werden den eidgenössischen Räten jeweils in der letzten ordentlichen Session des Jahres zur Kenntnis gebracht. Im Geschäftsbericht orientiert der Bundesrat über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Im Zentrum steht die Berichterstattung über die Erreichung der massgeblichen Jahresziele sowie über die Umsetzung der Legislaturplanung. Im Weiteren informiert der Bundesrat über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Legislaturindikatoren. Der Geschäftsbericht wird von den Geschäftsprüfungskommissionen vorberaten und von der Bundesversammlung genehmigt.

Bei der Erarbeitung des Detailkonzepts zum NFB wurde geprüft, die Jahresziele des Bundesrates in den Voranschlag mit IAFP beziehungsweise den Geschäftsbericht des Bundesrates in die Staatsrechnung zu integrieren. Damit hätte einerseits eine Vereinfachung des Berichtswesens erreicht werden können. Andererseits schien es, dass diese Integration auch einen Beitrag zur besseren Verknüpfung von Aufgaben- und Ressourcensicht leisten würde. Aus verschiedenen Gründen wurde diese Idee jedoch wieder fallengelassen:

- *Unterschiedliche Zeithorizonte:* Die Vorlagenplanung des Bundesrates spiegelt sich in den allermeisten Fällen noch nicht in den Finanzzahlen des Budgetjahres und der Finanzplanjahre wider. Erst grosse Umsetzungsprojekte oder neue Vollzugaufgaben benötigen zusätzliche finanzielle Mittel – ihre Vorbereitung führt in der Regel noch zu keinen Zusatzbelastungen des Bundeshaushalts.
- *Unterschiedliche Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung im Parlament:* Finanzberichterstattung und Geschäftsberichterstattung sprechen im Parlament unterschiedliche Kommissionen an: Voranschlag und Staatsrechnung werden in den Finanzkommissionen vorberaten, Jahresziele und Geschäftsbericht in den Geschäftsprüfungskommissionen diskutiert. Der Bundesrat will mit einer Berichtsfusion nicht in die Zuständigkeiten dieser Kommissionen eingreifen.
- *Unterschiedliche Terminpläne:* Damit der Entwurf des Voranschlags wie bisher bis Ende August dem Parlament unterbreitet werden kann, müsste sich der Prozess der Jahreszielsetzungen dem Budgetierungsprozess anschliessen. Damit müssten die Jahresziele des Bundesrates rund ein halbes Jahr früher erarbeitet werden als heute. Dies ginge zulasten ihrer Aktualität.

Ressourcensteuerung des Bundesrates

Die Rahmenbedingungen für die finanzielle Führung im Haushalt verändern sich mit dem NFB nicht grundlegend:

- Die Verfassung, das Finanzhaushaltsgesetz und das Finanzleitbild des Bundesrates enthalten die übergeordneten Ziele der Finanzpolitik.
- Hauptinstrument für die Steuerung der Finanzen ist die Schuldenbremse (Begrenzung der Ausgaben auf die Höhe der konjunkturbereinigten Einnahmen). Die departementalen Ausgabenplafonds werden demnach weitergeführt. Entscheidend für die Steuerung im Finanzbereich bleibt auch künftig die Finanzierungsrechnung.
- Mehrjährige ausgabenpolitische Prioritätenordnungen (Zielwachstumsraten nach Aufgabengebieten) und die Legislaturplanung mit den darauf abgestimmten mehrjährigen Finanzbeschlüssen im Transferbereich beeinflussen den Voranschlag und die Finanzplanung.
- Der Budgetierungsprozess verfolgt das Ziel einer politisch legitimierten, den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit folgenden Zuteilung der durch die Schuldenbremse beschränkten Mittel auf die verschiedenen Aufgaben resp. Verwaltungseinheiten des Bundes. Der Voranschlag stützt sich stark auf den Finanzplan des Vorjahres (rollende Planung, kein «Zero-Base-Budgeting»). Dies wird mit dem NFB noch verstärkt, wird doch die Finanzplanung durch den IAFP aufgewertet.

Der gewichtigste Unterschied zur heute praktizierten Haushaltsführung besteht darin, dass die Kreditspezifikation beziehungsweise die Inputsteuerung im Eigenbereich für die ganze Bundesverwaltung gelockert und im Gegenzug die Outputsteuerung gestärkt wird. Man könnte daher zur Auffassung gelangen, dass die bestehende Ressourcensteuerung ebenfalls gelockert werden muss. Für den Bundesrat kommt dies aber nicht in Frage:

Damit sich der Funktionsaufwand der Verwaltung weiterhin geordnet und im Rahmen politischer Vorgaben entwickelt, darf dieser nicht allein bottom-up aufgrund von Zielen in einzelnen Leistungsgruppen festgelegt werden. Als besonders heikel sind der Personal- und der Informatikaufwand einzustufen. Diese beiden Ressourcen sind relativ stark gebunden und mit hohen Folgekosten verbunden (Personal: Kündigungsfristen, Arbeitsplätze, Ausbildung, etc.; Informatik: Betriebs-, Unterhalts- und Erneuerungsaufwand). Der Bundesrat verfügt daher auch im NFB über die bewährten und angemessenen Instrumente für die globale Top-down-Planung und -Steuerung des Funktionsaufwands. Damit gibt er nach Bedarf übergeordnete Ziele für spezifische Teile desselben vor.

Der mit einer finanzpolitischen Standortbestimmung des Bundesrates beginnende Budgetierungsprozess wird damit weiterhin eine personalpolitische Standortbestimmung sowie eine Standortbestimmung Informatik umfassen:

- Im Rahmen der *personalpolitischen Standortbestimmung* legt der Bundesrat ein Zielband für das globale Wachstum des Personalaufwands fest. Dabei berücksichtigt er das bereits eingestellte Stellenwachstum, die eingetroffenen Begehren um zusätzliche Ressourcen, die nötigen Lohnmassnahmen sowie weitere personalpolitische Projekte und Anliegen. Gleichzeitig lassen sich auch Effizienzvorgaben, beispielsweise eine Erhöhung der Budgetgenauigkeit (Reduktion der Kreditreste) durchsetzen.
- In der *Standortbestimmung Informatik* wird der Bundesrat über die Entwicklung der Informatikausgaben, die bereits bekannten Begehren um zusätzliche Ressourcen und weitere relevante Entwicklungen (z. B. über die Einführung neuer Dienste) informiert. Er kann auf dieser Grundlage ein Zielband für das globale Ausgabenwachstum im Informatikbereich festlegen, gegebenenfalls über die Dotierung der zentralen Informatikkredite für den Voranschlag befinden oder weitere Vorgaben für die Budgetierung der Informatikmittel beschliessen.

Für die Budgeteingaben der Verwaltungseinheiten wird es keine besonderen, nach Aufwandarten spezifizierten Ausgabenplafonds geben. Innerhalb des Globalbudgets (und der Ausgabenplafonds der Departemente) sollen Umpriorisierungen beispielsweise zwischen dem Personal- und dem Beratungsaufwand zulässig sein, um zum Beispiel dringende neue Aufgaben und Projekte so weit wie möglich ohne zusätzliche Mittel erfüllen zu können. Der IAFP soll aber auch zukünftig als Richtgrösse und als Ausgangswert für die Budgetierung dienen. Verschiebungen innerhalb des Globalbudgets sind daher zu dokumentieren und zu begründen. Die Gesamtbeurteilung Ressourcen ist das Instrument, mit welchem der Bundesrat im Juni diese Verschiebungen beurteilt und an seinen Vorgaben aus der Standortbestimmung misst (Wachstumszielbänder Personal und Informatik). Unter Berücksichtigung der Haushaltsituation beschliesst er bei dieser Gelegenheit, ob er im Funktionsbereich zusätzliche Mittel in Voranschlag und Finanzplanung aufnehmen will oder ob gegebenenfalls Korrekturmassnahmen notwendig sind.

Ein grösseres Gewicht erhält im NFB das unterjährige Monitoring und Controlling über den Eigenbereich. Denn mit den Globalbudgets allein kann die Entwicklung der kritischen Ressourcen nicht kontrolliert werden, haben die Verwaltungseinheiten doch die Möglichkeit, innerhalb ihres Budgets im Interesse einer verstärkten Ziel- und Ergebnisorientierung Mittel zu verschieben. Die im IAFP ausgewiesenen Anteile der relevanten Kontengruppen (Personal, Informatik, Beratungsaufwand, usw.) bilden aber Materialien zum Budgetbeschluss des Parlaments und haben demnach eine politische Verbindlichkeit. Der Bundesrat wird daher darauf achten, dass grössere, sachlich nicht gerechtfertigte Abweichungen von den Budgetwerten vermieden werden. Zudem wird er über die Verwendung der Globalbudgets und die Entwicklung des Funktionsaufwands in der Staatsrechnung Rechenschaft ablegen. Ferner ist vorgesehen, den Finanzkommissionen weiterhin Zusatzdokumentationen zum Personal- und zum Informatikbereich sowie Kennzahlen zum Eigenaufwand des Bundes zu unterbreiten.

Eine klare Regelung des Zusammenwirkens von Parlament und Bundesrat bei der Steuerung der Leistungen und Ressourcen sowie bei der Planung von Aufgaben und Finanzen 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 Aufgabenteilung zwischen Exekutive und Legislative in Planungs- und Steuerungsfragen grundsätzlich beizubehalten: Die finanzielle Steuerung (Budgetkompetenz) soll weiterhin bei der Legislative liegen und für die Planung von Aufgaben und Finanzen primär die Exekutive zuständig sein. Gleichzeitig besteht aber je eine wachsende wechselseitige Mitverantwortung, zu deren Ausübung es geeigneter Instrumente bedarf.

Die Vorschläge zur Ergänzung und Veränderung der parlamentarischen Instrumente gehen von folgenden Überlegungen aus:

- *Globalisierte Mittelzuteilung (Input-Steuerung)*: Die detaillierte Input-Steuerung im Funktionsaufwand der Verwaltung wird abgelöst durch eine globalisierte Mittelzuteilung an die Verwaltungseinheiten; dem Parlament wird es im Bedarfsfall weiterhin möglich sein, 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 im vorliegenden Bericht das Instrument der Planungserklärung zur Diskussion, das es 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 neuen beziehungsweise veränderten Instrumente basieren auf dem Prinzip einer selektiven Einflussnahme: Die Bundesversammlung legt einzelfallweise 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.

Steuerung des Voranschlags

Im Vordergrund der Steuerung des Voranschlags stehen die einzelnen Kredite. Das Parlament beschliesst im NFB wie heute jährlich deren Höhe (obligatorische Beschlussgrössen). Mit Anträgen und Beschlüssen in der Budgetdebatte können die Kreditbeträge verändert werden. Der Funktionsertrag und die Investitionseinnahmen sowie der Funktionsaufwand und die Investitionsausgaben werden den Verwaltungseinheiten entweder als Einzelkredite (bei grösseren, zeitlich befristeten Vorhaben) oder im Regelfall als Globalbudgets zugewiesen.

Auf den Funktionsaufwand entfallen im Bundeshaushalt rund 25 Prozent des Gesamtaufwands. Bei den Kantonen liegt dieser Anteil im Durchschnitt bei über 50 Prozent, bei den Gemeinden sogar bei über 65 Prozent. Die Globalisierung des Eigenaufwands hat auf kantonaler und kommunaler Ebene somit eine wesentlich grössere politische Tragweite als beim Bund. Dennoch wird es möglich bleiben, dass die Bundesversammlung auf der Basis von Artikel 25 Absatz 3 ParlG innerhalb einzelner Globalbudgets eine präzisere Spezifikation vornehmen und beispielsweise den Anteil des Personalaufwands an den Gesamtausgaben im Eigenbereich einer Verwaltungseinheit beschliessen kann. Die genannte gesetzliche Bestimmung sieht vor, dass in Kreditbeschlüssen die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, der zeitliche Ablauf der Projektentwicklung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher umschrieben werden können. Sie wurde zwar primär für mehrjährige Finanzgefässe (Verpflichtungskredite, Zahlungsrahmen) geschaffen, es ist aber ohne Weiteres möglich, diese Regelung auch auf einzelne Kredite des Voranschlags anzuwenden. Im Weiteren hat das Parlament unverändert die Kompetenz, ausgewählte Voranschlagskredite mit einer Kreditsperre zu belegen (Art. 37a Bst. c FHG). Schliesslich bleiben auch Querschnittskür-

zungen bei einzelnen Aufwandarten eine politische Option (z. B. beim Beratungsaufwand). In einer ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung stellen sie allerdings einen Fremdkörper dar, sind sie doch i.d.R. nur linear über alle Verwaltungseinheiten umsetzbar, da wegen der knappen Fristen eine Schwerpunktsetzung durch den Bundesrat nicht möglich ist.

Gegenstück zur globalisierten Mittelzuteilung im Funktionsbereich ist der stärkere Einbezug des Parlaments in die Leistungssteuerung. Zu diesem Zweck schlägt der Bundesrat einen selektiven Steuerungsmechanismus vor: Im Sinne von fakultativen Planungsgrössen soll die Bundesversammlung bei Bedarf die Aufwände, Erträge und Ziele einzelner Leistungsgruppen beschliessen können. Dieser Vorschlag knüpft an die heutige FLAG-Regelung an, wonach das Parlament die Kompetenz hat, Planungsgrössen für die Kosten und Erlöse einzelner Produktgruppen zu beschliessen, dehnt diese aber auf die Leistungsseite aus. Gemessen an den Regelungen in den Kantonen entspricht dies einem Mittelweg: In einzelnen Kantonen (z. B. Bern, Graubünden, teilweise Zürich) werden heute die Leistungsdaten bloss zur Kenntnis genommen und können nicht direkt verändert werden. Der Anspruch einer verstärkten Leistungs- oder Outputsteuerung wird damit nur beschränkt eingelöst. In anderen Kantonen (z. B. Aargau, Luzern, Solothurn) werden die Leistungs- und Wirkungsziele vom Parlament jährlich integral beschlossen, unabhängig davon, ob eine eingehende Prüfung möglich war, und auch unabhängig vom unterschiedlichen politischen Gehalt dieser Ziele. In Evaluationen werden diese flächendeckenden «Pflichtübungen» von Mitgliedern kantonaler Parlamente eher kritisch beurteilt, teils besteht auch der Eindruck, dass damit unrealistische Steuerungsillusionen geweckt würden.

Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung entscheidet das Parlament selber, wo es in die Leistungssteuerung eingreifen will. Es erhält die Möglichkeit, nach Bedarf für einzelne Leistungsgruppen genauere Vorgaben zu beschliessen. Konkret kann es Ziele und Zielgrössen verändern und neue Ziele einfügen sowie Aufwände und Erträge senken, bestätigen oder erhöhen. Die Änderungen von Planungsgrössen werden im Bundesbeschluss über den Voranschlag beziehungsweise in dessen Anhang ausgewiesen. Diese Differenzierung bedeutet im Übrigen nicht, dass die «nur» zur Kenntnis genommenen Ziele und Soll-Werte für die Verwaltung unverbindlich wären. Die in der Finanzberichterstattung ausgewiesenen Leistungsziele haben den Charakter von Gesetzesmaterialien und bilden zugleich die Grundlage für die Rechenschaftsablage in der Staatsrechnung.

Beteiligung des Parlaments an der Planung

Bei den Finanzplanungen (Legislaturfinanzplanung und IAFP) stellt sich als Erstes die Frage, ob diese als einfache Bundesbeschlüsse (Grundsatz- und Planungsbeschlüsse gemäss Art. 28 ParlG) ausgestaltet oder ob sie von der Bundesversammlung gemäss Artikel 143 und Artikel 146 Absatz 4 ParlG weiterhin nur zu Kenntnis genommen werden sollen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in erster Linie auf thematische Schwerpunkte beziehen und ihre Gültigkeit für eine längere Zeit behalten sollten. Die Finanzplanung deckt demgegenüber das gesamte Spektrum der Tätigkeiten des Bundes ab und ist zugleich starken äusseren Einflüssen unterworfen, die im Sinne einer rollenden Planung regelmässige Anpassungen erfordern. All dies spricht aus Sicht des Bundesrates dafür, bei der heutigen Kenntnisnahme der Finanzplanungen zu bleiben.

Dies gilt umso mehr, als das Parlament mit den mehrjährigen Finanzbeschlüssen (namentlich in den Bereichen Bildung und Forschung, Internationale Zusammenarbeit, Landwirtschaft, Verkehrsinfrastrukturen, Kultur etc.) bereits über Instrumente verfügt, die es ihm erlauben, in ausgewählten Sektoren, die heute mehr als die Hälfte des Finanzvolumens mit mittlerer oder schwacher Ausgabenbindung abdecken, mehrjährige Finanzplanungen zu beschliessen, die eine hohe rechtliche und politische Verbindlichkeit haben. Hinzu kommt, dass in der Bundesversammlung selber die Frage diskutiert wird, bei der Legislaturplanung wieder zur früheren Kenntnisnahme zurückzukehren. Dazu wurden 2012 drei Parlamentarische Initiativen¹² eingereicht. Die Einführung einer Beschlussfassung zum Legislaturfinanzplan oder gar zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan, der jährlich aufgelegt wird und den gleichen Detaillierungsgrad aufweist wie der Voranschlag, stünde dazu in offensichtlichem Widerspruch. Denkbar ist aus Sicht des Bundesrates hingegen, dass in den Beschluss zur Legislaturplanung ein Artikel mit finanziellen Zielen aufgenommen wird (z. B. zu Einnahmen- und Ausgabenwachstum, strukturellen Saldi, Zielwachstumsraten für Aufgabengebiete etc.). Voraussetzung dazu wäre allerdings, dass die Bundesversammlung den drei genannten Initiativen nicht statt gibt.

¹² Pa. Iv. 12.427 «Legislaturplanungsbericht», Fraktion SVP, Nationalrat, 2. Mai 2012; Pa. Iv. 12.432 «Regierungs- statt Legislaturprogramm», Fraktion CVP-EVP, Nationalrat, 3. Mai 2012; Pa. Iv. 12.433 «Legislaturplanung», Legislaturplanungskommissionen, Ständerat, 10. Mai 2012

Die Einflussnahme des Parlaments auf die Finanzplanung wird sich somit nach Auffassung des Bundesrates voraussichtlich auch in Zukunft im Wesentlichen auf Vorstösse abstützen. Das Parlament kann dem Bundesrat gemäss Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. b ParlG (mittels Motion oder Postulat) Aufträge erteilen, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern. Insbesondere aber steht ihm die Motion zum Finanzplan gemäss Art. 143 Abs. 3 und 3^{bis} ParlG zur Verfügung. Diese Motion wurde inhaltlich und verfahrenstechnisch an die speziellen Umstände der Finanzplanung angepasst: Wird eine Motion rechtzeitig eingereicht, dass sie von der Kommission und vom Bundesrat noch geprüft werden kann, so ist sie mit dem Bericht zum Finanzplan im Rat zu behandeln. Wird die Motion überwiesen, muss der Bundesrat mit dem nächsten Finanzplan berichten, wie er die Motion umgesetzt hat. Weicht er von der Motion ab, muss er einen Abschreibungsantrag stellen. Aufträge und Motionen zum Finanzplan sind in den vergangenen Jahren indes kaum eingereicht worden. Offensichtlich erweisen sie sich trotz der verfahrensmässigen Erleichterungen nicht als geeignetes Instrument, um zwischen Exekutive und Legislative einen Planungsdialog in Gang zu setzen.

Vor diesem Hintergrund stellt der Bundesrat zur Diskussion, nach dem Vorbild verschiedener Kantone auch beim Bund das Instrument der Planungserklärung einzuführen. Dieses Instrument ermöglicht sowohl eine allgemeine Würdigung und Bemerkungen zum IAFP als auch spezielle Stellungnahmen zu Detailfragen (z. B. zum Ausgabenwachstum einer Leistungsgruppe oder eines Aufgabengebiets). Es können Vorbehalte angebracht oder einzelne Aussagen abgelehnt (oder explizit unterstützt) werden, ohne aber dem Bundesrat einen konkreten Auftrag zu erteilen. Eine Planungserklärung führt auch nicht zur Aufhebung oder Änderung des IAFP, sondern dient als zusätzliche Informationsquelle. Sie wird vom Parlament ohne Stellungnahme des Bundesrats behandelt und erfordert nur die Zustimmung eines Rates. Planungserklärungen bilden somit die Stimmungslage des Parlaments beziehungsweise eines Rates zur vorgeschlagenen Planung ab und ermöglichen politische Fingerzeige oder Hinweise. Sie sind nicht materiell, wohl aber politisch und insbesondere prozedural verbindlich: Die überwiesenen Planungserklärungen werden im Band mit den Bundesbeschlüssen veröffentlicht, der Bundesrat muss den Finanzkommissionen innert kurzer Frist Bericht zum weiteren Vorgehen erstatten und im kommenden IAFP über den Stand der Umsetzung informieren. Das Parlament erfährt damit frühzeitig, wo der Bundesrat den Erklärungen nicht zu folgen gedenkt und kann gegebenenfalls härtere Interventionen, beispielsweise eine Motion zum Finanzplan, vorbereiten. Im NFB wären nur Planungserklärungen zum IAFP vorgesehen. Es ist für den Bundesrat aber denkbar, sie auf die Legislaturplanung auszudehnen, namentlich wenn diese nicht mehr beschlossen, sondern nur noch zur Kenntnis genommen werden sollte.

Das Instrument der Planungserklärung ist nicht unbestritten. Das Generalsekretariat der Parlamentsdienste machte in Rahmen der Vorabklärungen namentlich auf folgende Nachteile aufmerksam:

- Die Form unverbindlicher Erklärungen ist dem heutigen Parlamentsrecht auf Bundesebene fremd. Die vom Bundesrat im Rahmen seiner Vorarbeiten zur «Staatsleitungsreform» als Alternative zum «Auftrag» gemäss Art. 171 ParlG vorgeschlagene «Resolution» ist im Parlament auf keinerlei Widerhall gestossen.
- Das Parlament will dem Bundesrat verbindliche Aufträge erteilen, und es hat keinen Bedarf nach sogenannten «Absichtserklärungen».
- Die Motion, insbesondere auch die Motion zur Finanzplanung deckt die Bedürfnisse der Mitwirkung des Parlaments in Planungsfragen ab.
- Das Parlamentsrecht einiger Kantone, die das Instrument der Planungserklärung kennen, kann für den Bund nicht als Vorbild dienen, weil die Rechtswirkung der Motion in diesen Kantonen enger gefasst (die Motion darf nicht auf den Zuständigkeitsbereich der Regierung abzielen und Planung wird als Zuständigkeit der Regierung betrachtet) und auf Planungsaufträge nicht anwendbar ist; daher wurden dort «Planungserklärungen» eingeführt.
- Insbesondere der Nationalrat hat heute bereits wegen seiner beschränkten zeitlichen Kapazität Mühe, die aufgrund des bestehenden Instrumentariums eingereichten Vorstösse in qualitativ befriedigender Weise zu behandeln. Die Debatte über Planungserklärungen im Rahmen der Behandlung des Voranschlags und des Finanzplans würde diese Problematik noch verschärfen.

Eine Diskussion dieses Instruments im Rahmen der Konsultation zum NFB scheint dem Bundesrat dennoch wünschenswert. Bei entsprechenden Rückmeldungen wird er seinen Vorschlag ggf. anpassen oder zurückziehen.

Aktivierung des parlamentarischen Steuerungsinstrumentariums

Der hier vorgeschlagene Ansatz einer selektiven Einflussnahme des Parlaments auf die Leistungssteuerung und die Finanzplanung hat aus Sicht des Bundesrates namentlich den Vorteil, dass das Parlament seine beschränkten (zeitlichen) Ressourcen auf die Bereiche und Fragen fokussieren kann, wo aus seiner Sicht der grösste politische Handlungsbedarf besteht. Einzuräumen ist allerdings, dass die Bundesversammlung von der im FLAG-Bereich bestehenden Möglichkeit der situativen Festlegung von Planungsgrössen bisher nie Gebrauch gemacht hat. Es ist offensichtlich, dass dieser Ansatz erhöhte Anforderungen an die Planung und Durchführung der Kommissionsberatungen stellt. Wird der Einsatz des erweiterten parlamentarischen Steuerungsinstrumentariums nicht systematisch vorbereitet, besteht die Gefahr, dass dieses weitgehend toter Buchstabe bleibt.

Die Erfahrungen mit der ebenfalls selten angewandten Motion zum Finanzplan (Art. 143 Abs. 3 ParlG) zeigen, dass die Beratungen zum Voranschlag und zur Finanzplanung zeitlich derart stark komprimiert sind, dass damit zusammenhängende Fragen der (kurz- und mittelfristigen) Leistungssteuerung meist nur am Rande thematisiert werden. Um auch diesen Themen die nötige Aufmerksamkeit zu schenken, bedarf es unter anderem wohl einer etwas längeren Vorlaufzeit. Der Bundesrat könnte sich daher vorstellen, dass schon anlässlich der Beratung der Rechnung von den Subkommissionen standardmässig geprüft wird, bei welchen Globalbudgets Vorgaben zur Kreditverwendung in Frage kommen könnten und bei welchen Leistungsgruppen erwogen werden sollte, Ziele und Zielgrössen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern zu beschliessen. Zum Zeitpunkt der Rechnungsabnahme lägen den Kommissionen gegebenenfalls auch die Stellungnahmen des Bundesrats zu den im Vorjahr beschlossenen Planungserklärungen vor, die ebenfalls Hinweise auf Schwerpunkte der kommenden Budgetberatungen geben könnten.

Auf diese Weise könnte die Steuerung des Haushalts zum Vorteil der finanzpolitischen Kontinuität stärker integriert und der Gebrauch der einzelnen Instrumente besser aufeinander abgestimmt werden. Dies ist aus Sicht des Bundesrates ohne gesetzgeberische Massnahmen möglich. Hingegen wäre es wohl notwendig, dass die Finanzkommissionen respektive deren Sekretariat die Empfehlungen zur Prüfung von Voranschlag und Rechnung sowie die Drehbücher für die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen und Subkommissionen zur Behandlung der Finanzberichterstattung im Hinblick auf das neue Modell überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

Sollten auch Anpassungen in der Vor- und Aufbereitung der Finanzberichterstattung notwendig sein, ist der Bundesrat jederzeit bereit, solche gemeinsam mit den Finanzkommissionen zu prüfen.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die genannten Neuerungen bilden aus Sicht des Bundesrates einen einfachen und pragmatischen Vorschlag für die Weiterentwicklung der Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung; die bestehende Lücke beim Performance Budgeting kann damit geschlossen werden. Wenige, aber in der Schweizer Praxis bewährte Instrumente werden so zusammengefügt, dass die Ansprüche und Erwartungen von Parlament, Regierung und Verwaltung an ein Führungsmodell gleichermaßen befriedigt werden können.

Für das Parlament ergeben sich mit dem NFB aus Sicht des Bundesrates die folgenden Vorteile:

- *Prospektive Leistungssteuerung:* Das Parlament erhält zusätzliche Steuerungskompetenzen im Leistungsbereich, indem es bei Bedarf die Aufwände und die Erträge der Globalbudgets sowie die Ziele der Leistungsgruppen gezielt steuern kann. Dieser Steuerungseingriff kann zum einen kurzfristig fürs nächste Budgetjahr erfolgen. Mit der vorgeschlagenen Planungserklärung wird zum anderen auch die Einflussnahme auf die mittelfristige Entwicklung verstärkt.
- *Erleichterte Oberaufsicht über die Verwaltung:* Die Leistungsgruppen schaffen flächendeckend Transpa-

renz über die mittelfristige Aufgaben- und Finanzentwicklung in allen Verwaltungseinheiten sowie die Aufwände, Erträge, Ziele, Messgrößen, Soll- und Ist-Werte jeder einzelnen Leistungsgruppe. Das dürfte auch die Aufsichtstätigkeit des Parlaments erleichtern.

- *Garantierte Budgethoheit:* Mit der Einführung von Globalbudgets im Eigenbereich wird die finanzielle Führung der Verwaltungseinheiten durch das Parlament wohl vereinfacht, aber nicht eingeschränkt: Im Regelfall reicht die globale Steuerung über den Ressourcenbedarf insgesamt; im Bedarfsfall bleibt die differenzierte Steuerung des Funktionsaufwands der Verwaltung gewährleistet. Dies ermöglicht dem Parlament auch in Zukunft stets eine präzise und sichere Haushaltsteuerung.

Für den Bundesrat und die Departementsleitungen ist vom NFB folgender Mehrwert zu erwarten:

- *Verstärkte Planung und Steuerung:* Bundesrat und Departemente erhalten mit dem NFB eine besser in den Führungsprozess integrierte Planung und Steuerung von Aufgaben, Finanzen, Vorhaben und Projekten. Die politische Prioritätensetzung im Legislatur(finanz)plan, die prospektive, mittel- bis langfristige Leistungssteuerung sowie die situative, jährliche Ressourcensteuerung werden enger miteinander verknüpft.
- *Einfachere Umsetzung der Ziel- und Ergebnisorientierung:* Die konsequente Verbindung von Leistungen und Ressourcen auf allen Ebenen sowie der Ausbau der Leistungsplanung und der flächendeckende Einsatz von Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Verwaltungseinheiten fördern die Ziel- und Ergebnisorientierung in der gesamten Bundesverwaltung.
- *Flexibilisierter Ressourceneinsatz im Eigenbereich:* Die Globalbudgets im Eigenbereich und die Flexibilitäten beim Haushaltvollzug erlauben bei Bedarf eine unterjährige Neusetzung der Schwerpunkte, insbesondere bei rasch notwendigen Anpassungen des (Dienst-)Leistungsangebots oder veränderten Prioritäten bei Vorhaben und Projekten.

Ein hoher Nutzen fällt schliesslich auch für die Verwaltung selbst an:

- *Grösserer Handlungsspielraum:* Die Geschäftsleitungen erhalten mit den Globalbudgets im Eigenbereich einerseits einen erhöhten betrieblichen Handlungsspielraum, andererseits auch mehr Verantwortung für die wirtschaftliche und zweckmässige Mittelverwendung. Mit den beiden neuen Instrumenten Voranschlag mit IAFP und Leistungsvereinbarung werden die politischen Vorgaben und die eher betrieblich ausgerichteten Jahresziele stärker miteinander verknüpft. Das erleichtert es, auch wirtschaftliche Verbesserungen einzufordern.
- *Verstärkte Wirkungsperspektive:* Mit den Vorgaben zu Leistungen kann die Verwaltungstätigkeit gezielter auf die von der Politik gewünschten Problemlösungen ausgerichtet werden. Die so erzielten Ergebnisse können auch die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöhen. Beides soll mit gezielten Informations- und Schulungsmassnahmen gefördert werden.
- *Transparentere Leistungserbringung:* Die neue Darstellung des Voranschlags mit IAFP erleichtert die Information der Öffentlichkeit und die Kommunikation mit den spezifischen Zielgruppen. Gute und kontinuierlich verbesserte Leistungen werden sichtbar gemacht. Gleichzeitig erhöht dies auch den Druck auf eine zielgruppengerechte Leistungserbringung.

Obschon mit dem NFB bescheidenere Ziele angestrebt werden, als sie die frühen Vertreter des New Public Management postuliert und in Aussicht gestellt haben, ist nicht zu erwarten, dass sich die oben genannten Vorteile sofort und umfassend einstellen werden. Insgesamt ist der Bundesrat aber überzeugt, dass mit dem NFB ein Mehrwert für Parlament, Bundesrat und Verwaltung geschaffen werden kann. Gleichzeitig ist es ihm wichtig, mit diesem Projekt nicht unrealistische Erwartungen zu wecken. Das NFB darf nicht an (theoretischen) Idealvorstellungen zum Funktionieren öffentlicher Verwaltungen gemessen werden, sondern an den real bestehenden, unten in Ziffer 1.4 beschriebenen, Alternativen.

1.4 Geprüfte und verworfene Alternativen

Als Alternativen zu einem NFB prüfte der Bundesrat einerseits die Rückkehr zu einer reinen Inputsteuerung (Abschaffung des Führungsmodells FLAG) und andererseits die Beibehaltung einer dualen Steuerung (ziel- und ergebnisorientierte Führung nur für einen Teil der Verwaltung). Er hat diese Optionen bereits im Rahmen der zweiten FLAG-Evaluation¹³ kurz skizziert und die Analyse – unter anderem gestützt auf die Rückmeldungen des Parlaments zum FLAG-Evaluationsbericht – im Vorfeld seines Richtungsentscheids vom 4. Mai 2011 weiter vertieft.

Aus Sicht des Bundesrates klar zu verwerfen ist die Rückkehr zur traditionellen Verwaltungssteuerung, also die Abschaffung von FLAG. Diese liesse sich aufgrund der Evaluation von FLAG, die auch bei den befragten Parlamentsmitgliedern insgesamt positiv ausgefallen ist und die vor allem deutlich machte, dass die FLAG-Einheiten selbst zufrieden sind mit dem Steuerungsmodell und nicht zum alten System zurückkehren möchten, nicht rechtfertigen. Detailbudgets ohne Informationen zu den Zielen, Leistungen und Wirkungen der Verwaltungseinheiten erachtet der Bundesrat nicht als geeignet für eine ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungsführung. Auch vor dem Hintergrund der Verwaltungsreformen beim Bund, der neuesten Entwicklungen in den Schweizer Kantonen und in vergleichbaren OECD-Ländern (vgl. Ziff. 1.6 und 1.7) wäre die Rückkehr zur reinen Inputsteuerung ein Rückschritt, der nur schwer zu begründen wäre.

Aus den gleichen Gründen lehnt der Bundesrat auch die blossе Konsolidierung des FLAG-Bestandes ab. Bei dieser Option könnte weiterhin nur eine beschränkte Zahl von Verwaltungseinheiten die erweiterten betrieblichen Handlungsspielräume nutzen. Die Heterogenität der Verwaltungsführung nähme zu, da davon auszugehen ist, dass innerhalb der Verwaltung neue ad hoc-Steuerungsmodelle entstehen, die aber nicht über eine durchgängige Anbindung an die übergeordneten Steuerungsprozesse und -instrumente verfügen würden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Pflege und Weiterentwicklung von FLAG im EFD als auch in den Departementen, die FLAG-Einheiten führen, Aufwand verursacht, der sich nur auf eine beschränkte, infolge Auslagerungen und Reorganisationen sogar kleiner werdende Anzahl von Verwaltungseinheiten verteilen lässt.

Einzig denkbare Alternative zu einem NFB wäre für den Bundesrat daher der substanzielle Ausbau von FLAG. Bei dieser Option würde zunächst in einem systematischen Verfahren geprüft, welche Verwaltungseinheiten sich für FLAG eignen (Aufhebung des Freiwilligkeitsprinzips). Dazu müssten vorgängig die heute in Artikel 9 RVOV festgelegten Eignungskriterien überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden. In einem zweiten Schritt gälte es, die FLAG-Instrumente zu vereinfachen. Insbesondere wäre zu prüfen, ob die zuständigen Legislativkommissionen weiterhin zu jedem einzelnen Leistungsauftrag konsultiert werden sollen. Minimale Anpassungen an den gesetzlichen Grundlagen wären daher nicht auszuschliessen.

Die Vorteile dieser Alternative liegen einerseits im geringeren Initialaufwand. Andererseits fällt es bei der Beibehaltung eines dualen Systems leichter, der differenzierten Aufgabenstellung der einzelnen Verwaltungseinheiten Rechnung zu tragen, insbesondere den eingeschränkten Möglichkeiten der ziel- und ergebnisorientierten Steuerung von Querschnittsaufgaben sowie von Aufgaben der Politikvorbereitung und der Führungsunterstützung.

Die Nachteile eines dualen Systems sind aber unübersehbar: Es steht der flächendeckenden Steuerung von Finanzen und Leistungen systematisch im Wege; die Einführung von neuen Instrumenten wie dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan wäre erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht, da bei einem Teil der Verwaltung keine systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen vorgesehen ist. Damit müsste am vierjährigen Leistungsauftrag festgehalten werden, der heute zu vielen Anspruchsgruppen als Führungsinstrument genügen muss (Verwaltungseinheit, Departement, Bundesrat, Parlamentskommissionen) und der diesen vielfältigen Erwartungen kaum gerecht wird. Ein Teil der Verwaltung könnte zudem von den Vorteilen einer erhöhten betrieblichen Flexibilität weiterhin nicht profitieren. Nicht zu unterschätzen sind auch der Führungs- und Verwaltungsaufwand sowie die eingeschränkte Transparenz für Parlament und Öffentlichkeit, die bei einem Nebeneinander von zwei Steuerungsmodellen und zwei Konzepten der Finanzberichterstattung resultieren. Schliesslich beeinträchtigen duale Modelle die Ausbildung einer übergeordneten, an Leistungen, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit orientierten Verwaltungskultur. Sie waren daher national und international nur während Pilotphasen verbreitet anzutreffen und sind heute weitgehend verschwunden.

¹³ BBl 2009 7915, S. 7971ff.

1.5

Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Während sich die Kosten des NFB relativ genau beziffern lassen, ist es nicht möglich, den Nutzen für Parlament, Bundesrat, Departemente sowie für Geschäftsleitungen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungseinheiten zu quantifizieren. Er lässt sich nur qualitativ erfassen. Somit müssen an dieser Stelle Hinweise auf die nachfolgenden Ausführungen zu den Auswirkungen des NFB genügen: In den Ziffern 3.1.1 bis 3.1.4 wird detailliert dargestellt, welche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, das Personal und die Informatik zu erwarten und wie die Kosten gemessen am zu erwartenden Nutzen zu beurteilen sind.

1.6 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Kantonen

Seit Mitte der 1990er-Jahre haben viele Kantone die Ideen und Konzepte des New Public Managements aufgenommen und – in der Regel unter dem Etikett der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ganz oder teilweise umgesetzt. Die kantonale Ebene weist - im Vergleich zu Bund, Städten und Gemeinden - eine höhere Reformintensität auf¹⁴ und zeigt insgesamt eine recht unterschiedliche Reformentwicklung: Während einige Kantone, zum Beispiel Aargau, Luzern, Solothurn, Zürich, in vergleichsweise kurzer Zeit umfassende Parlaments- und Verwaltungsreformen durchgeführt haben, verlief der Reformprozess andernorts langsamer, unvollständiger oder führte sogar zum Projektabbruch wie im Kanton St. Gallen.

1.6.1 Übersicht

Die heutigen Planungs- und Steuerungsmodelle der Kantone lassen sich anhand von drei Leitfragen zu zwei Dimensionen der Verwaltungsführung gut typisieren: Auf der einen Seite kann zuerst gefragt werden, ob die Kernverwaltung – das heisst die Hoheits- und die Leistungsverwaltung ohne ausgelagerte Verwaltungseinheiten – vom Kantonsparlament ganz oder teilweise mit Globalbudgets gesteuert wird. Falls die Mittelzuteilung nicht globalisiert erfolgt, ist nachzufragen, ob die Leistungstransparenz im Voranschlag auf eine andere Art und Weise als mittels Globalbudgets und darin enthaltenen Leistungsaufträgen erhöht wurde. Auf der anderen Seite kann gefragt werden, ob die mittelfristige Finanzplanung in Richtung einer integrierten Aufgaben- und Finanzplanung weiterentwickelt wurde. Gestützt auf die Antworten zu diesen Leitfragen können die Kantone wie folgt gruppiert werden:

Abbildung 6

Planungs- und Steuerungsinstrumente der Kantone

Ausprägung der kombinierten Steuerung von Leistungen und Finanzen					
		Steuerung der Kernverwaltung mit Globalbudgets			
		nein		ja	
		erhöhte Leistungstransparenz im Voranschlag		für ausgewählte Verwaltungseinheiten	für alle Verwaltungseinheiten
nein	ja				
Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung	ja	SG	BS, OW, VS	---	AG, BE, GR, LU, SO, ZG, ZH
	nein	AI, AR, GL, JU, NE, NW, UR, VD	BL, GE	FR, SH, TI	SZ, TG
Grundtypen:					
1	Herkömmliche Finanzplanung und Budgetierung				
2	Weiterentwicklung der jährlichen Budgetierung (Leistungsinformationen, politische Leistungsaufträge, Globalbudgets)				
3	Weiterentwicklung der mittelfristigen Planung (Aufgaben, Massnahmen, Projekte)				
4	Integrierte mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung mit Globalbudgets für alle Verwaltungseinheiten				

Bei der Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen lassen sich somit vier Grundtypen - oder Gruppen von Kantonen – bilden:

- *Herkömmlich aufgebaute Finanzplanung und Budgetierung:* Die acht Kantone Appenzell Ausserrhodens,

¹⁴ Vgl. Ritz, Adrian 2005: 10 Jahre New Public Management in den Schweizer Kantonen: Erfahrungen bei Parlament und Verwaltungskadern. In: Lienhard, Andreas et al (Hrsg.) 2005: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern: Haupt, S. 47-67.

Appenzell Innerrhoden, Glarus, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Uri und Waadt kennen weder Globalbudgets oder separate Leistungsinformationen noch eine erweiterte Finanzplanung. Diesen Kantonsparlamenten stehen bei der Budgetberatung keine – nach Produkt- oder Leistungsgruppen – systematisch aufbereiteten Leistungsinformationen zur Verfügung.

- *Modernisierte Budgetierung*: Die fünf Kantone Freiburg, Schaffhausen, Schwyz, Tessin und Thurgau haben ihre jährlichen Budgets im Funktionsbereich ganz oder teilweise globalisiert. Die Kantone Basel-Landschaft und Genf sind bis heute zwar bei einer Detailspezifikation des Budgets geblieben, haben ihre Finanzberichterstattung aber mit Aufgaben- und Programminformationen ergänzt.
- *Modernisierte Finanzplanung*: Die vier Kantone Basel-Stadt, Obwalden, St. Gallen und Wallis haben ihre Finanzplanung mit Informationen über Aufgaben, Massnahmen und Projekte erweitert. Der Kanton St. Gallen zeigt diese Planungsschwerpunkte und Zusatzinformationen auf einer sehr aggregierten Ebene in einem separaten Planungsdokument – ähnlich wie der Bund heute im Legislaturfinanzplan. Die anderen drei Kantone weisen - auch ohne Globalbudgets - eine erhöhte Leistungstransparenz im jährlichen Budget auf.
- *Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) mit flächendeckenden Globalbudgets*: Die sieben Kantone Aargau, Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn, Zug und Zürich kennen sowohl Globalbudgets für sämtliche Verwaltungseinheiten als auch modernisierte Finanzplanungen mit einem engen Bezug zu den Aufgaben und Leistungen der Direktionen und Ämter.

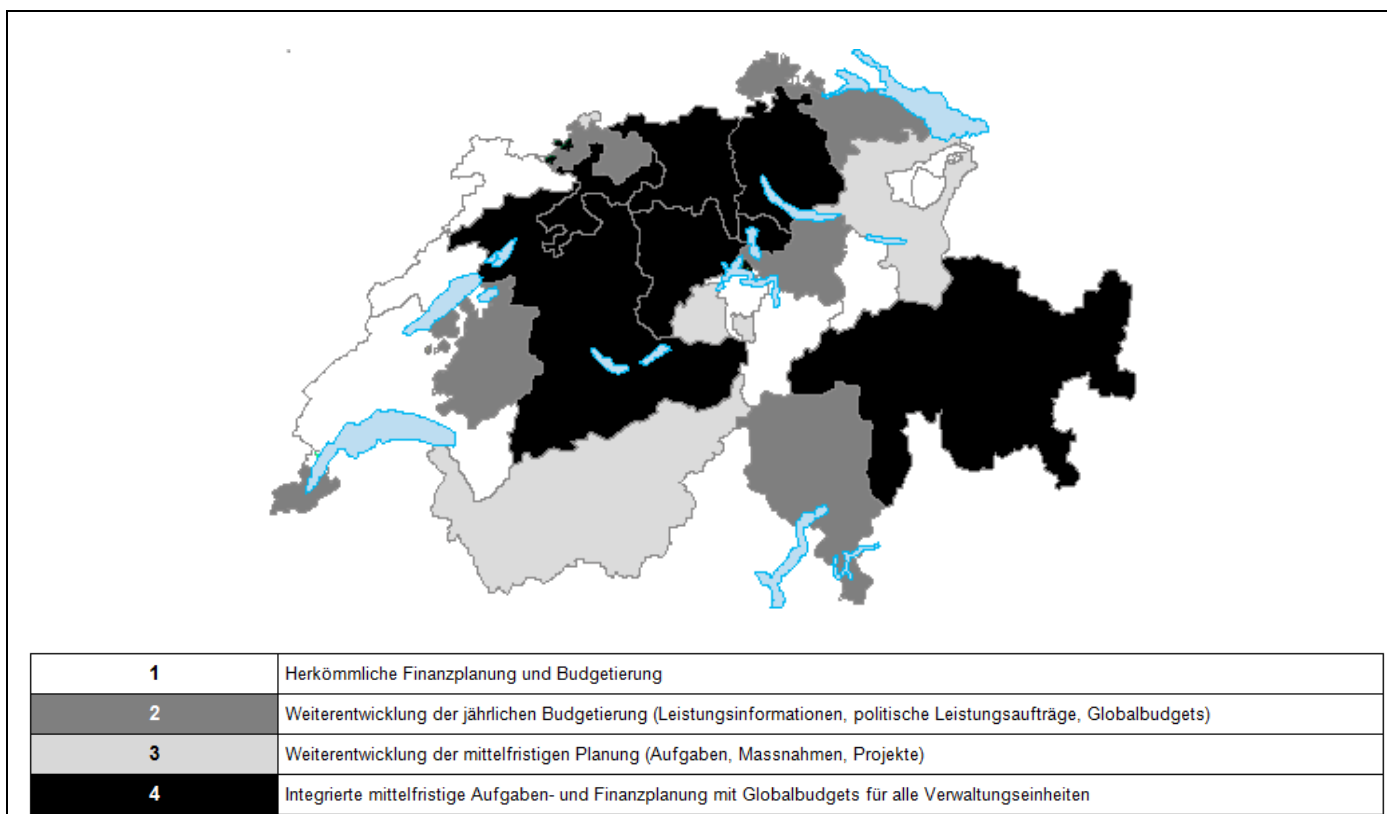
Damit haben insgesamt 18 Kantone die Instrumente zur Steuerung des Budgets direkt oder indirekt angepasst. Insbesondere diejenigen Kantonsparlamente, welche die Reform der Steuerungsinstrumente mit einer Reform der parlamentarischen Kommissionsstrukturen – das heisst mit der Einführung von ständigen Sachkommissionen – verbunden haben, konnten ihre Steuerungskapazitäten dabei deutlich erhöhen.¹⁵

¹⁵ Vgl. Schedler, Kuno 2012: 15 Jahre NPM – was haben die Parlamente daraus gemacht? In: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 15. Jg., Nr. 2, August 2012, S. 4-7

Der Umsetzungsgrad der Public Management-Reformen in den Kantonen lässt sich anhand der vier Grundtypen oder Gruppen von Kantonen wie folgt auf der Schweizerkarte darstellen:

Abbildung 7

Stand der Public Management-Reformen in den Kantonen



1.6.2 Vergleich ausgewählter kantonaler Steuerungsmodelle

Um einzelne Aspekte der kantonalen Steuerungsmodelle vertieft auszuleuchten, wurden die sechs Kantone Aargau, Bern, Genf, Luzern, Wallis und Zürich anhand verschiedener Aspekte miteinander verglichen. Die dazu benötigten Telefoninterviews mit den kantonalen Finanzverwaltern wurden vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (Prof. Adrian Ritz) geführt und ausgewertet (vgl. Anhang 5).

Reichweite und Ausnahmen

Vier der sechs Kantonsparlamente steuern die Verwaltungseinheiten über Globalbudgets mit darin enthaltenen politischen Leistungsaufträgen. Der Kanton Wallis kennt keine Globalbudgets, jedoch politische (Grossrat), strategische (Staatsrat) und operationelle (Departemente) Leistungsaufträge. Der Kanton Genf kennt eine andere Steuerungsform mittels Politikplanung und Programmsteuerung – ebenfalls ohne Globalbudgets. Die Regierungen der Kantone Bern, Luzern, Wallis und Zürich führen verwaltungsintern mittels Leistungsvereinbarungen; der Kanton Aargau verzichtet darauf. Alle Kantone – inklusive Genf und Wallis – kennen Ziele zu Leistungen und Wirkungen; der Kanton Bern verzichtet bei Querschnitts- und Stabsaufgaben jedoch auf die Definition von Wirkungszielen und das Messen von Wirkungsergebnissen. Alle sechs Kantone kennen eine mehrjährige, rollende Planung von Aufgaben und Finanzen.

Die Steuerungsmodelle dieser sechs Kantone umfassen die gesamte Kernverwaltung, die selbstständigen Anstalten sind jeweils ausgenommen. Der Kanton Wallis schliesst auch die Gerichte und die Staatsanwaltschaft aus, der Kanton Zürich zusätzlich die Arbeitslosenkasse und die Personalvorsorge sowie die Parlamentsdienste und die zugehörigen Organe.

Lösung NFB:

In allen Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung sollen neu Globalbudgets im Eigenbereich sowie Leistungsgruppen mit Zielen zu Leistungen, Wirkungen und Vorhaben eingeführt werden.

Verknüpfung der politischen Planungs- und Steuerungsinstrumente

Die Verknüpfung des (Integrierten) Aufgaben- und Finanzplans mit dem Voranschlag erfolgt in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern und Zürich systematisch, da beide Instrumente im selben Bericht zusammengefasst dargestellt werden. Die Kantone Genf und Wallis weisen das jährliche Budget separat aus, womit die Mittelfristplanung zwar nicht dasselbe Gewicht wie das Budget erhält, dafür kürzer und fokussierter ausfällt.

In den Kantonen Aargau, Luzern und Zürich werden mittels Leitbildern, Entwicklungsschwerpunkten u.ä. auch langfristige Entwicklungsziele formuliert und mit der mittelfristigen Planung der Legislaturschwerpunkte verknüpft.

In allen Kantonen zeigen sich somit zwei klare Stossrichtungen: einerseits die Verknüpfung der Legislaturplanung mit der Aufgaben- und Finanzplanung und andererseits die Verknüpfung von Mittelfristplanung und jährlicher Budgetierung.

Lösung NFB:

Der Voranschlag und der Finanzplan werden wie in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern und Zürich zu einem Dokument zusammengefasst. Die Finanzberichterstattung wird zudem stärker mit der Vorlagenplanung verbunden. Die Jahresziele des Bundesrates bleiben jedoch ein eigenständiges Dokument.

Leistungsseitige Beschlussgrössen

Bei der parlamentarischen Steuerung von Leistungen, das heisst von politischen Leistungsaufträgen insgesamt oder von einzelnen Zielformulierungen, Messgrössen (Indikatoren) und Sollwerten zeigen sich grosse Unterschiede: In den Kantonen Aargau, Genf, Luzern und Wallis beschliessen die Parlamente die leistungsseitigen Informationen und Ziele gesamthaft - im Kanton Zürich lediglich ausgewählte Leistungsziele (ohne Prognosewerte). Der Kanton Bern kennt hingegen keine Budgetbeschlüsse auf der Leistungsseite.

Mit teilweise neuen, teilweise angepassten parlamentarischen Interventionsinstrumenten können einzelne Kantonsparlamente die Mehrjahres-Entwicklung von Aufgabenbereichen, Leistungs- oder Produktgruppen beeinflussen: Im Kanton Aargau werden mit dem Aufgaben- und Finanzplan für jeden Aufgabenbereich die mehrjährigen Entwicklungsschwerpunkte mit Leistungs- und Wirkungszielen genehmigt. Und im Kanton Wallis werden für jede Verwaltungseinheit die mehrjährigen politischen Leistungsaufträge vom Parlament beschlossen; die Regierung beschliesst die strategischen, die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher die operationellen Leistungsaufträge.

Lösung NFB:

Die Bundesversammlung soll bei Bedarf Leistungen und Ziele im Sinne von Planungsgrössen beschliessen können.

Budget-Informationen und -Beschlüsse zum Personal- und Informatikaufwand

Die sechs Kantone weisen den Personalaufwand auf ganz unterschiedlichen Aggregationsebenen aus: Die Kantone Bern und Genf zeigen ihn auf Ebene Produktgruppe beziehungsweise Programm am detailliertesten auf. Es folgt der Kanton Zürich, welcher die Veränderung auf Ebene Verwaltungseinheit zeigt. Die Kantone Aargau und Luzern weisen ihn auf Ebene Aufgabenbereich aus. Der Kanton Wallis dokumentiert ihn ebenfalls je Verwaltungseinheit, nicht jedoch nach Produktgruppen. Alle Kantone weisen im Budget auch die Gesamtzahl der Beschäftigten beziehungsweise die Anzahl Vollzeitstellen aus – der Stellenplan der Verwaltung wird jedoch nirgends separat beschlossen.

Fünf von sechs Parlamenten beschliessen die zentral eingestellten Personalaufwände, zum Beispiel für zentrale Besoldungsmassnahmen. Im Kanton Aargau wird zusätzlich über die durchschnittliche prozentuale Erhöhung der Löhne entschieden. Im Kanton Genf ist der Personalaufwand integrierter Bestandteil des Budgetbeschlusses auf Programmebene.

Beim Informatikaufwand sind die kantonalen Regelungen ebenfalls uneinheitlich: In der Regel werden nur die Budgets der departementsübergreifenden Leistungserbringer sowie ausgewählter Informatikgrossprojekte der Verwaltungseinheiten separat ausgewiesen. Bei den jeweiligen Aufgaben, Leistungs- oder Produktgruppen wird hingegen nicht mehr detailliert und systematisch über den Informatikaufwand informiert. Im Kanton Genf werden sämtliche Informatikaufwände im Rahmen des Programmbudgets «*Développement et gestion des systèmes informatiques*» beschlossen.

Lösung NFB:

Das Globalbudget jeder Verwaltungseinheit wird im neuen Voranschlag mit IAFP nach den wichtigsten Kontengruppen aufgeteilt, namentlich nach Personal-, Beratungs- und Informatikaufwand. Diese können vom Parlament bei Bedarf auch einzeln beschlossen werden. Für grössere Projekte sollen dem Parlament zudem Einzelkredite ausserhalb der Globalbudgets unterbreitet werden.

Betriebliche Handlungsspielräume als Anreize zu wirtschaftlichem Handeln

Bei den kreditrechtlichen Regelungen für den Haushaltvollzug liegen fünf der sechs untersuchten Kantone nahe beieinander; die Ausnahme bildet hier der Kanton Genf. Auch der Kanton Wallis, der keine Globalbudgets für die Verwaltungseinheiten bewilligt, kennt a) die Kompensation von Mehraufwänden durch leistungsbedingte Mehrerträge, b) die Übertragung von Kreditresten – insbesondere bei Projektkrediten - aufs Folgejahr sowie c) die Verschiebung von Kreditmitteln zwischen den Verwaltungseinheiten. Budget- beziehungsweise Kreditüberschreitungen benötigen aber einen Nachtragskredit des Parlaments, wenn der Saldo des bewilligten Globalbudgets überschritten wird.

In drei der sechs Kantone können die Verwaltungseinheiten Reserven bilden: Im Kanton Aargau bestimmt das Parlament, in welchen Aufgabenbereichen dies möglich ist; im Kanton Luzern braucht es dafür ein begründetes Gesuch an das Finanzdepartement; und im Kanton Zürich kann die Regierung dazu - innerhalb gewisser Obergrenzen - einen Antrag an das Parlament stellen.

Der Kanton Genf kennt die Möglichkeit, 75 Prozent der Kreditreste aus dem Sachaufwand («*dépenses générales*») auf das Folgejahr zu übertragen, sofern es sich um ein mehrjähriges Projekt handelt, das im Rahmen eines Programms vom Parlament beschlossen wurde.

Lösung NFB:

Die Kompensation von Mehraufwänden durch leistungsbezogene Mehrerträge im selben Rechnungsjahr sowie die Reservenbildung aus Kreditresten und deren freie Verwendung zur Zielerreichung im Eigenbereich in den Folgejahren soll neu flächendeckend möglich werden.

1.6.3 Weiterentwicklung der Steuerungsmodelle in den Kantonen Aargau und Bern

Kanton Aargau

Im August 2007 hat der Grosse Rat des Kantons Aargau eine Evaluation über die Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) in Auftrag gegeben, um abzuklären, inwieweit die politische Steuerungsfähigkeit mit dem neuen Steuerungssystem WOV gegenüber dem alten System vor 2005 verbessert werden konnte. Mit dieser externen Evaluation sollten auch die Optimierungsmöglichkeiten des neuen Systems WOV für das Parlament aufgezeigt werden.

Die mit der Evaluation beauftragte Firma Econcept, Zürich beurteilte die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Aargau in ihrem Schlussbericht¹⁶ als insgesamt gut umgesetzt: Die Steuerungsinstrumente würden – auch im interkantonalen Vergleich - dem «State of the Art» entsprechen; die Schwierigkeiten bei ihrer Anwendung lägen ebenfalls im vergleichbaren Rahmen. Rund 70% der befragten Mitglieder des Grossen Rates konnten sich in den letzten Jahren mit den neuen Instrumenten, das heisst dem Entwicklungsleitbild, dem Planungsbericht sowie dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP), gut vertraut machen. Der AFP hätte die parlamentarische Mitwirkung bei der Mittelfristplanung der Regierung möglich gemacht, und die politische Steuerung des Budgets sei generell verbessert worden. Gut 60 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass die drei neuen Instrumente zur Steuerung der Aufgabebereiche zwar bereits genügten, aber sie wünschten sich eine verbesserte Anwendbarkeit und Lesefreundlichkeit des AFP. Auch die Steuerungsgrössen im AFP sollten verbessert werden.¹⁷

Mit der Gesetzes-, Dekrets- und Verordnungsrevision vom 5. Juni 2012 (in Kraft per 1. August 2013 für den AFP 2014-2017) wurden sowohl die Instrumente, die Verfahren und die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung so weit wie möglich vereinfacht als auch die Rechnungslegung nach HRM2-Standards eingeführt: «Die detaillierte Darstellung der Finanzen der Aufgabebereiche, die Zusammenfassung der Messgrössen je Ziel im AFP und das vereinfachte Kreditrecht erhöhen die Transparenz und Lesefreundlichkeit der Grundlagen für die Steuerungsentscheide der Regierungsrats und des Grossen Rates. Die Revision verbessert somit auch die Miliztauglichkeit».¹⁸ Im Zuge dieser Vereinfachungen wurde die Anzahl der Steuerungsebenen von drei auf zwei reduziert: Wurden ursprünglich Aufgabebereiche, Produktgruppen und Produkte im AFP ausgewiesen, sollen künftig nur noch Aufgabebereiche (politische Gliederung, i. d. R. Amtsgliederung) und Leistungsgruppen (Binnengliederung) unterschieden werden. Der Budgetbeschluss des Grossen Rates erfolgt auf der Ebene der Aufgabebereiche, die Planzahlen zu den Leistungsgruppen werden auch künftig lediglich zur Kenntnis genommen. Weitere Kreditpositionen bewilligt der Grosse Rat in Form von Kleinkrediten für einmalige Vorhaben oder wiederkehrende Aufwendungen sowie in Form von leistungsunabhängigen Aufwendungen und Erträgen (LUAE) wie zum Beispiel Finanzaufwand, Steuerertrag usw.

Kanton Bern

Bereits mit der Einführung der Neuen Verwaltungsführung (NEF) per 1. Januar 2005 hat sich der Regierungsrat des Kantons Bern verpflichtet, «bis spätestens im Jahr 2013 eine kritische Gesamtwürdigung des neuen Steuerungsmodells vorzunehmen».¹⁹ Die ebenfalls bei der Firma Econcept, Zürich in Auftrag gegebene Evaluation kommt zum Schluss, dass NEF die (allzu hohen) Erwartungen insgesamt nicht erfüllt hat: Der Regierungsrates und der Grosse Rat steuern die einzelnen Leistungen der Verwaltung weder über die Finanzen der Produktgruppen und Produkte noch über deren Leistungs- und Wirkungsziele. «Politische Steuerungsimpulse erfolgen nach wie vor ausschliesslich mit den traditionellen Steuerungsinstrumenten wie Motionen, Postulate, Gesetzgebungsverfahren, Sachplanungen oder Fachstrategien. Die finanzielle Steuerung findet primär über die aggregierten Grössen im kantonalen Haushalt wie Saldo Laufende Rechnung, Nettoinvestitionen, Finanzierungssaldo, Personalaufwand Sachaufwand oder Steuern statt».²⁰

Für den Grossen Rat ist durch die wenig konsequente Umsetzung von NEF ein Mischsystem aus neuer und traditioneller Verwaltungsführung entstanden, das als Steuerungssystem insgesamt zu kompliziert und teilweise auch zu Controlling-spezifisch geraten ist. Zudem ist die angestrebte Trennung von operativer und strategischer Steuerung aus Sicht der Befragten im politischen Alltag nicht umsetzbar: Das Parlament will genauso Einfluss auf den operativen Aufgabenvollzug in der Verwaltung nehmen, wie die Regierung und Verwaltung auf die Strategiedefinition im Parlament. Trotz aller Kritik an NEF wollen Regierungsrat und Finanzkommission des Grossen Rates nicht zum alten System zurückwechseln: Die systematische Verknüpfung von Finanzen und Leistungen, gegliedert nach Pro-

¹⁶ Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats 2009: Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Schlussbericht vom 19. Februar 2009

¹⁷ Kanton Aargau, Regierungsrat 2011: Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF); Revision. Botschaft des Regierungsrats vom 27. April 2011

¹⁸ a.a.O., S. 3

¹⁹ Kanton Bern, Finanzdirektion 2012: Evaluation und Optimierung der Neuen Verwaltungsführung NEF. Bericht (Vernehmlassungsvorlage) des Regierungsrates vom 19. Oktober 2012

²⁰ Kanton Bern, Evaluation Neue Verwaltungsführung (NEF) – Neue Verwaltungsführung hat Erwartungen nicht erfüllt, Medienmitteilung vom 05.07.2011

duktgruppen und Produkten, habe die Transparenz des staatlichen Handelns wesentlich erhöht. Die Verwaltung habe mit der stärkeren Kundenorientierung und -freundlichkeit einen Kulturwandel vollzogen.

Der Regierungsrat will das NEF-System wie folgt optimieren und weiterentwickeln:

- Reduktion der Anzahl Produktgruppen um einen Drittel, das heisst 60 statt 90 Produktgruppen;
- Ersatz der Leistungs- und Wirkungsziele mit Indikatoren, Soll- und Ist-Werten durch allgemein verständliche Leistungsinformationen im Voranschlag mit Aufgaben-/Finanzplan sowie im Geschäftsbericht mit Jahresrechnung;
- Vereinfachung des vierstufigen Deckungsbeitragsschemas jeder Produktgruppe zur Entschlackung und Neugestaltung von Voranschlag mit Aufgaben-/Finanzplan sowie von Geschäftsbericht mit Jahresrechnung;
- Verzicht auf die Hochrechnung per Ende August, jedoch Beibehaltung mehrerer Trendmeldungen zum voraussichtlichen Rechnungsergebnis des laufenden Rechnungsjahrs.

Die aktuelle Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) beinhaltet auch die Bestimmungen zur Umsetzung der neuen Fachempfehlungen zur Rechnungsführung nach HRM2 beziehungsweise IPSAS.

Schlussfolgerungen für das NFB

Aus den beiden Evaluationen in den Kantonen Aargau und Bern lassen sich mehrere Schlussfolgerungen für das NFB ziehen: Insbesondere die schlechte Beurteilung des NEF-Modells im Kanton Bern zeigt dem Bundesrat, dass komplexe Steuerungsinstrumente und Controlling-lastige Berichterstattungen als nicht miliztauglich und kaum parlamentsverträglich eingeschätzt werden. Das Steuerungsmodell wird dann als zu theoretisch beurteilt, wenn es Steuerungsideen auf der Finanz- wie auf der Leistungsseite weckt, die es nicht einzulösen vermag. Eine erste solche Illusion war die Vorstellung, Finanzen direkt und präzise über Leistungs- und Wirkungsziele steuern zu können (Output- statt Input-Steuerung). Eine zweite Illusion war der Anspruch, mit neuen Steuerungsinstrumenten sowie Rollenklärungen von Parlament, Regierung und Verwaltung auch im schweizerischen Kontext eine Trennung von strategischen und operativen Entscheidungsebenen herbeiführen zu können.

Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat sich am 5. Juni 2012 für die Weiterentwicklung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung entschieden. Auch im Kanton Bern beantragt der Regierungsrat in der Vernehmlassung vom 19. Oktober 2012 keine Rückkehr zur traditionellen Input-Steuerung, sondern eine Vereinfachung der Steuerungsinstrumente, eine Reduktion der Steuerungsinhalte sowie eine Verwesentlichung der Berichterstattung zu Finanzen und Leistungen. Mit diesen Optimierungen soll das NEF-Modell politiktauglich werden.

Das neue Führungsmodell NFB wurde anhand der bundeseigenen Erfahrungen mit dem FLAG-Programm und der kantonalen Erfahrungen mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung konzipiert. Der Bundesrat will ein einfaches und pragmatisches Modell mit wenigen, aber tauglichen Instrumenten und Berichten realisieren. Die sichere Steuerung des Voranschlags mit IAFP bleibt gewährleistet, weil die Kreditsteuerung im Kern beibehalten und mit Leistungsinformationen sowie Mittelfristplanungen ergänzt wird. Das ermöglicht dem Parlament zunächst eine bessere Beurteilung der mittelfristigen Ziele und Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit, und zwar auf der Finanz- wie auf der Leistungsseite. Das NFB bringt dem Parlament auch eine neue Möglichkeit zur gezielten Leistungssteuerung, welche die finanzielle Budgetsteuerung bei Bedarf ergänzt, jedoch nicht ersetzt. Die Verwaltung wird mit schlanken Leistungsvereinbarungen gesteuert, die keine Berichtsflut und Zusatzbürokratie verursachen.

1.7 Internationale Entwicklung im Public Management und Performance Budgeting

1.7.1 Übersicht

Die internationalen Politik- und Verwaltungsreformen der letzten dreissig Jahre folgen zwar meist der Philosophie des New Public Managements, ihre Umsetzung ist jedoch alles andere als einheitlich. Die verschiedenen Entwicklungspfade sind in erster Linie den grossen strukturellen und kulturellen Unterschieden politisch-administrativer Systeme geschuldet. In Einheitsstaaten wie Dänemark, Grossbritannien, Italien, Neuseeland, Niederlande werden Reformen anders angegangen und umgesetzt als in föderal aufgebauten Staaten wie Australien, Kanada oder USA. Ebenso grossen Einfluss haben unterschiedliche Regierungsformen und die Natur der Beziehungen zwischen Regierung und Verwaltungsspitzen. Tiefgreifende und umfangreiche Verwaltungsreformen sind einfacher umzusetzen in zentralisierten politisch-administrativen Systemen mit Mehrheitsregierungen und relativ starken personellen Abhängigkeiten der Verwaltungsführung von der politischen Führung. Für die Schweiz drängt sich gerade auch aus dieser Sicht ein etappiertes Vorgehen mit zahlreichen kleineren Reformschritten auf.

Trotz erheblicher Unterschiede lassen sich die in zahlreichen Staaten in den vergangenen Jahren im Bereich der Haushaltsteuerung umgesetzten Reformen als Bestrebungen charakterisieren, drei fundamentale Probleme zu lösen:

- Neue Aufgaben und zusätzliche Ausgaben werden laufend und einzeln beschlossen, ohne dass die Konsequenzen für den Gesamthaushalt und die Finanzierung durch Steuereinnahmen sofort und insgesamt ersichtlich werden (aus finanzwissenschaftlicher Sicht «Common Pool Resource»-Problem genannt).
- Bei nachgelagerten Gemeinwesen wie Regionen und Kommunen kommt noch die Hoffnung dazu, dass der Zentralstaat und die Zentralbank in der Not Finanzhilfen und Schuldentilgungen anbieten werden («Moral Hazard»-Problem).
- Politikerinnen und Politiker sowie Führungskräfte der Verwaltung leben zudem mit der Ungewissheit, ob die finanziellen Mittel des Staates tatsächlich an jedem Ort wirtschaftlich und wirksam eingesetzt werden («Principal-Agent»-Problem).

Zur Lösung dieser Probleme haben die 34 Länder der OECD verschiedene Anstrengungen unternommen, den institutionellen Rahmen, die Instrumente und Prozesse der Planung und Budgetierung zu verbessern. Mit der Einführung der Fiskalregeln, der Reform des (Finanz-)Föderalismus und der Einführung des periodengerechten Rechnungswesens wurden dabei Neuerungen umgesetzt, bei denen die Schweiz eine Vorreiterrolle einnimmt (siehe Ziff. 1.1.4, 1.1.5 und 1.1.8).

Bei einem Reformschritt der OECD-Länder, der zusammen mit dem «Accrual Budgeting and Accounting» zur Lösung des «Principal-Agent»-Problems beitragen soll, besteht beim Bund noch Nachholbedarf, nämlich beim Performance Budgeting: Damit ist die flächendeckende Darstellung von Informationen zu den Leistungen und Wirkungen der Staatstätigkeit angesprochen, die auf allen Stufen die Finanzzahlen in Voranschlag und Staatsrechnung ergänzen und im Planungs- und Budgetierungsprozess für mehr Transparenz sorgen. Die folgenden Ausführungen zur Entwicklung des Performance Budgetings stützen sich einerseits auf eine Literaturstudie, die beim Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (Prof. Kuno Schedler) in Auftrag gegeben wurde, andererseits auf ein OECD-Arbeitspapier zu einer Konferenz der Senior Budget Officials.²¹

1.7.2 Performance Budgeting

Auch das Performance Budgeting kennt unterschiedliche Formen; gemäss OECD lassen sich drei idealtypische Ausprägungen feststellen:

- *Finanzberichterstattung mit Leistungsinformationen (presentational performance budgeting)*: Die Finanz-

²¹ OECD 2012: Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012, OECD, Working Party of Senior Budget Officials, 22.11.2012

berichterstattung enthält Leistungsinformationen. Sie dienen jedoch lediglich als Hintergrundinformationen; zum einen für die Rechenschaftspflicht, zum andern für den Dialog mit der Legislative und der Öffentlichkeit über die Staatsausgaben und die Legislaturplanung. Diese Leistungsinformationen finden sich in der Regel in Anhängen und Zusatzdokumentationen zur Finanzberichterstattung.

- *Leistungsgeprägte Budgetierung (performance-informed budgeting)*: Leistungsinformationen werden zusammen mit anderen Informationen systematisch für die Begründung und Erläuterung von Budgetanträgen verwendet. Leistungsinformationen sind für die Budgetentscheidungen wichtig. Sie rechtfertigen den Ressourcenbedarf aber nicht zwingend, das heisst es gibt keine automatische Verknüpfung von Zielvorgaben und Ressourcenbedarf; die Ressourcenzuteilung ist stets ein politischer Entscheid. Diese Leistungsinformationen finden sich in der Regel in der Finanzberichterstattung.
- *Leistungsbasierte Budgetierung (direct performance budgeting)*: Die Ressourcen werden bestimmten Leistungen zugeteilt und nach geplanten oder erzielten Ergebnissen bemessen. Diese Form wird nur in wenigen OECD-Ländern und dort nur in spezifischen Aufgabengebieten angewandt, zum Beispiel in der Bildung oder im Gesundheitswesen, wo Klassen- oder Patientenzahlen die Mittelzuteilung bestimmen. Auch diese Leistungsinformationen finden sich in der Regel in der Finanzberichterstattung.

Das Performance Budgeting wird in den unterschiedlichen Ländern namentlich mit Hilfe folgender Instrumente umgesetzt:²²

- *Programmbildung*: Für die Darstellung von Zielen und Ergebnissen zu Leistungen, Wirkungen und Vorhaben werden in Budget und Rechnung geeignete neue Untergliederungen nach politisch und betrieblich relevanten Output-Kategorien gebildet.
- *Globalbudgets*: Für die Verstärkung der Ergebnisverantwortung auf der Leistungsseite werden Globalbudgets und Handlungsspielräume für den Ressourceneinsatz im Eigenbereich der Verwaltungseinheiten eingeführt.
- *Mittelfristperspektiven*: Da Leistungen oft nicht kurzfristig verändert werden können und sich die Auswirkungen von Politikänderungen in der Regel erst nach längerer Zeit feststellen lassen, haben Mittelfriststrategien und -planungen an Bedeutung gewonnen.
- *Leistungsvereinbarungen*: Für die Verankerung der Leistungsinformationen in Management- und Budgetierungsprozessen werden zwischen den Ministerien und der Verwaltung Leistungsvereinbarungen abgeschlossen – und im Gegenzug grössere betriebliche Handlungsspielräume gewährt.
- *Ressourcensteuerung*: Eine verstärkte Leistungsplanung ist kein Ersatz für die Ausgabendisziplin; Instrumente wie Fiskalregeln, Ausgabenplafonds oder andere ressourcen-spezifische Top-down-Vorgaben sind weiterhin unabdingbar.

Die in den OECD-Ländern gesammelten Erfahrungen machen deutlich, dass mit Performance Budgeting verschiedene Herausforderungen verbunden sind, für die es in der Regel keine Patentrezepte gibt. Eine Herausforderung ist die Definition einfacher, messbarer und verständlicher Leistungsziele, die mit Blick auf die angestrebten Wirkungen zugleich als relevant und aussagekräftig angesehen werden können. Eine andere Herausforderung besteht darin, dass Ressortegoismen gestärkt und die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Ministerien beeinträchtigt werden könnten.

Zu den zentralen Erkenntnissen der OECD gehören folgende Feststellungen:

- Jedes Land muss das Performance Budgeting passend zu den eigenen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen aufbauen.

²² a.a.O. S. 15 ff

- Ausser im Bildungs- und Gesundheitsbereich bestehen in der Regel keine direkten oder mechanistischen Verbindungen zwischen Leistungen und Voranschlagskrediten; die Leistungsinformationen ergänzen hier die Budgets der Verwaltungseinheiten.
- Die Leistungsinformationen sind in jedem Fall wichtige Anknüpfungspunkte für die verwaltungsinternen Führungsinstrumente sowie für die Rechenschaftsablage und bilden eine Grundlage für die mittel- bis langfristige finanzpolitische Prioritätensetzung, periodische Aufgaben- und Leistungsüberprüfungen oder Evaluationen.

Das OECD-Arbeitspapier schliesst mit der Aussage: «Leistungsinformationen sind ein wichtiges Instrument für diejenigen Regierungen und Verwaltungen, die sich besonders um die Transparenz des staatlichen Handelns bemühen. Sie können damit gegenüber den gesetzgebenden Behörden, den Rechnungshöfen und der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen».²³

1.8 Stand der Umsetzung

Die vom Bundesrat eingesetzte interdepartementale Projektorganisation hat 2012 schwergewichtig das Detailkonzept des NFB erarbeitet. Es wurde im November 2012 vom Lenkungsausschuss verabschiedet und ist die Grundlage für den vorliegenden Konsultationsbericht.

Die Umsetzungsarbeiten stehen noch in den Anfängen. Sie begannen damit, dass die Departemente und Verwaltungseinheiten von November 2012 bis Januar 2013 einen provisorischen Katalog ihrer Leistungsgruppen erstellt haben (vgl. Anhang 2). Dieser Auftrag diene zwei Zielen: Zum einen konnte damit auf breiter Basis über das Konzept des NFB informiert werden. Das Arbeitsergebnis dient zum andern dazu, das neue Steuerungselement der Leistungsgruppe für die politische Beurteilung des neuen Führungsmodells greifbarer zu machen. Ebenfalls bereits gestartet wurde ein separates Projekt zur Aktualisierung und Vervollständigung der notwendigen IT-Infrastruktur (vgl. Ziff. 3.1.3).

Parallel zur Konsultation der interessierten parlamentarischen Kommissionen wird 2013 ein detailliertes Umsetzungskonzept erarbeitet. Dieses Konzept wird auch einen Ausblick auf die für die Umsetzung und den Betrieb des NFB notwendigen Ausbildungsangebote enthalten. Die Umsetzung wird zusammen mit den departementalen Projektleitungen geplant, sodass auf individuelle Bedürfnisse bestmöglich eingegangen werden kann. Parallel dazu wird die EFV die nötigen Anpassungen in der Haushalt- und Rechnungsführung vorbereiten. Dazu gehören Revisionen verschiedener Verordnungen, namentlich der Finanzhaushaltverordnung, sowie des (elektronischen) Handbuchs der Haushalt- und Rechnungsführung. In der Botschaft zum NFB, die Ende 2013 verabschiedet werden soll, wird der Bundesrat detaillierter über die Umsetzung des NFB berichten können.

1.9 Konsultation der parlamentarischen Kommissionen

Noch offen – folgt erst nach der Konsultation von FK, GPK, SPK.

²³ a.a.O., S. 22 (Übersetzung EFV)

**Bundesgesetz
über den eidgenössischen Finanzhaushalt
(Finanzhaushaltgesetz, FHG)**

Entwurf

Änderung vom ...

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...²⁴,
beschliesst:

I

Das Finanzhaushaltgesetz vom 7. Oktober 2005²⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2

² *Mit diesem Gesetz sollen:*

a. Bundesversammlung und Bundesrat:

2. die für eine ziel- und ergebnisorientierte Führung des Bundeshaushalts erforderlichen Instrumente und Entscheidungsgrundlagen in die Hand bekommen;

Die Erwähnung der ziel- und ergebnisorientierten Führung des Bundeshaushalts in diesem Artikel soll die Einführung des NFB und die damit verbundene Verbesserung der politischen Planung und Steuerung von Bundesrat und Bundesversammlung zur Geltung bringen.

Dabei wird die in Artikel 167 der Bundesverfassung festgeschriebene Kompetenz der Bundesversammlung im Finanzbereich nicht in Frage gestellt. Das neue Modell soll der Bundesversammlung vielmehr zusätzliche Steuerungsinstrumente für eine gezielte Einflussnahme auf der Leistungsseite von Voranschlag und Finanzplan zur Verfügung stellen.

Art. 2 Bst. b^{bis} (neu)

Dieses Gesetz gilt für:

b^{bis}. die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft;

Die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft wurde beim Erlass des Strafbehördenorganisationsgesetzes vom 19. März 2010²⁶ übersehen. Dieser Mangel wird mit der Aufnahme der beiden Einheiten in die Aufzählung in Artikel 2 behoben.

²⁴ BBl 2013

²⁵ SR 611.0

²⁶ SR 173.71

Art. 3 Abs. 7 (neu)

⁷ In Leistungsgruppen zusammengefasst werden Leistungen einer Verwaltungseinheit, mit denen gleichartige Ziele erreicht werden sollen.

Jede Verwaltungseinheit fasst die von ihr zu erbringenden Leistungen nach klar definierten Gliederungskriterien in Leistungsgruppen zusammen, die eine materielle Einheit bilden sollen. Die Leistungsgruppe ist ein wichtiges Element im neuen Führungsmodell, da sie im Zentrum der finanziellen Steuerung der Verwaltung durch die Bundesversammlung steht. So kann die Bundesversammlung für jede Leistungsgruppe die vorgeschlagenen Ziele sowie die Indikatoren der Zielerreichung ändern und die damit verbundenen Aufwände und Erträge anpassen (vgl. dazu auch den Kommentar zu Art. 29 Abs. 2).

Art. 19 Abs. 1 Bst. d (neu) und 4

¹ Der Bundesrat erstellt eine mehrjährige Finanzplanung; diese umfasst die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre. Sie weist aus:

d. die Leistungsgruppen und die Ziele der Verwaltungseinheiten.

⁴ Inhalt und Gliederung der Finanzplanung richten sich nach den Artikeln 143 Absatz 2 und 146 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁷.

Die Finanzplanung umfasst neu auch die Leistungsgruppen und Ziele der Verwaltungseinheiten. Diese Ergänzung ist auf die Integration des Finanzplans in den Voranschlag zurückzuführen. In den Leistungsgruppen werden nicht nur die Vorgaben des Voranschlags ausgewiesen, sondern auch jene der drei dem Voranschlag folgenden Jahre. Mit der formellen Zusammenfassung von Voranschlag und Finanzplan soll der Bundesversammlung die Übersicht über die mittelfristige finanzielle Entwicklung des Bundeshaushalts erleichtert werden. Ihr steht somit jeweils eine Gesamtübersicht über die Aufwände und Erträge sowie die Einnahmen und die Ausgaben nicht nur für das Voranschlagsjahr, sondern auch für deren geplante Weiterentwicklung in der Finanzplanperiode zur Verfügung.

In Absatz 4 wird ein gesetzestechnischer Fehler korrigiert. Diese Bestimmung sollte auf Artikel 146 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁸ (ParlG) verweisen und nicht auf dessen Absatz 5.

Art. 29 Abs. 2 (neu)

² Sie kann im Rahmen der Globalbudgets (Art. 30a) Planungsgrössen für die Aufwände und Erträge einzelner Leistungsgruppen festlegen sowie Ziele von Leistungsgruppen bestimmen.

Diese Bestimmung übernimmt die in Artikel 42 Absatz 2 des geltenden FHG für FLAG-Verwaltungseinheiten festgelegten Möglichkeiten zur Leistungssteuerung durch die Bundesversammlung und weitet diese auf sämtliche Verwaltungseinheiten aus. Mit einem Planungsbeschluss nach Artikel 28 ParlG kann die Bundesversammlung je nach Bedarf Planungsgrössen wie die Ziele, Messgrössen und Soll-Werte sowie die Aufwände und Erträge jeder Leistungsgruppe im Voranschlagsjahr und in den Planjahren bestätigen oder verändern. Diese ausgewählten Planungsgrössen werden im Anhang zum Bundesbeschluss über den Voranschlag aufgeführt.

Durch diese Festlegung steigt die Verbindlichkeit der Leistungsinformationen im Voranschlag mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP). Ohne Planungsbeschluss haben diese den Stellenwert von Materialien, mit Planungsbeschluss sind sie eine politische Festlegung, von der der Bundesrat nur in Ausnahmefällen abweichen kann, wobei er die Abweichungen stets zu begründen hat.

²⁷ SR 171.10

²⁸ SR 171.10

¹ Die Verwaltungseinheiten werden im verwaltungseigenen Bereich mit Globalbudgets geführt.

² Die Globalbudgets umfassen grundsätzlich:

- a. den Funktionsaufwand und die Investitionsausgaben;
- b. den Funktionsertrag und die Investitionseinnahmen.

³ Verwaltungseinheiten mit wesentlichen Investitionen weisen die Investitionsausgaben und -einnahmen in besonderen Globalbudgets aus.

⁴ Eine Verwaltungseinheit darf die in den Globalbudgets bewilligten Aufwände und Investitionsausgaben überschreiten, wenn sie:

- a. die Überschreitung innerhalb des Rechnungsjahres durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge decken kann; oder
- b. die nach Artikel 32a gebildeten Reserven auflöst.

⁵ Zur Finanzierung von bedeutenden Einzelmassnahmen oder Projekten können Kredite ausserhalb der Globalbudgets bewilligt werden.

Absatz 1 führt das Prinzip der finanziellen Steuerung mittels Globalbudget im verwaltungseigenen Bereich für alle Verwaltungseinheiten ein, wohingegen die Steuerung im Transferbereich (zurzeit mehr als 3/4 des Bundeshaushalts) unverändert bleibt. Den einzelnen Verwaltungseinheiten wird so in ihrem Eigenbereich, entsprechend der im Rahmen der Globalbudgets von der Bundesversammlung gewährten Mittel, ein grösserer Spielraum für einen wirtschaftlichen und effizienten Einsatz der Mittel gewährt. Den Verwaltungseinheiten steht es namentlich frei, innerhalb ihrer Globalbudgets unterjährige Verschiebungen zwischen den einzelnen Aufwandarten (z. B. zwischen dem Betriebs- und dem Informatikaufwand) und/oder zwischen den Leistungsgruppen vorzunehmen. Dieser Spielraum kann von der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 ParlG eingeschränkt werden, zum Beispiel indem sie die Höhe der Personalausgaben für eine Verwaltungseinheit festlegt. Solche Beschlüsse sind grundsätzlich umzusetzen. Abweichungen sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig.

Nach Artikel 2 E-FHG sind dem Gesetz grundsätzlich auch die Bundesversammlung, die eidgenössischen Gerichte sowie die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft unterstellt. Nach Artikel 142 Absatz 2 des ParlG bleiben sie allerdings für ihre Budgeteingaben autonom. Dementsprechend gilt für sie die neue finanzielle Steuerung über Globalbudgets sinngemäss.

Absatz 2 legt den Inhalt der Globalbudgets fest. Grundsätzlich soll jede Verwaltungseinheit zwei Globalbudgets führen. Das eine Globalbudget umfasst den Funktionsaufwand (z. B. Personalaufwand, Sach- und Betriebsaufwand sowie Abschreibungen) und die Investitionen im Eigenbereich (z. B. Beschaffung der Arbeitsplatzeinrichtung). Das andere Globalbudget umfasst den Funktionsertrag (z. B. Gebühren und Entgelte für Dienstleistungen) sowie die Investitionseinnahmen im Eigenbereich (z. B. Einnahmen aus Desinvestitionen). Nicht in den Globalbudgets enthalten sind insbesondere der Transferaufwand und der Finanzaufwand. Eine detaillierte Auflistung, welche Mittel nicht im Globalbudget einzustellen sind, wird nach Konsultation der Verwaltungseinheiten von der EFV im Handbuch der Haushalt- und Rechnungsführung erstellt werden.

Absatz 3 sieht eine spezielle Regelung für Verwaltungseinheiten mit hohem Investitionsaufwand vor (dies betrifft namentlich das Bundesamt für Strassen, die Eidgenössische Zollverwaltung, das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, das Bundesamt für Bauten und Logistik, die Verteidigung sowie die Armasuisse Immobilien). Diese Einheiten führen für die Investitionsausgaben und -einnahmen je ein weiteres Globalbudget. Die heute im FLAG-Bereich bekannte Möglichkeit der Kreditverschiebung zwischen diesen Globalbudgets soll erhalten bleiben (Ermächtigung im Bundesbeschluss zum Voranschlag).

Absatz 4 übernimmt die Regelung des bisherigen Artikel 43 Absatz 2 FHG. Er legt die Voraussetzungen fest, unter denen Verwaltungseinheiten ihre in den Globalbudgets bewilligten Aufwände und Investitionsausgaben überschreiten dürfen. Eine Überschreitung ist nur zulässig, wenn diese innerhalb des Rechnungsjahres durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge gedeckt werden kann oder wenn nach Artikel 32a des vorliegenden Entwurfs (E-FHG) gebildete Reserven aufgelöst werden. In jedem Fall ist eine Überschreitung der bewilligten Aufwände und Investitionsausgaben wie bisher gestützt auf Artikel 35 E-FHG der Bundesversammlung mit der Staatsrechnung zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten.

Absatz 5 sieht vor, dass für bedeutende Einzelmassnahmen oder Projekte Kredite ausserhalb der Globalbudgets beschlossen werden können. Es handelt sich somit um Eigenaufwand, der in einem einzelnen Kredit jeweils für eine grössere, klar abgrenzbare Massnahme beschlossen wird. Dabei kann es sich um mehrjährige Projekte handeln, die zugleich mittels mehrjährigen Finanzbeschlüssen gesteuert werden, oder um sehr spezifische Aufgaben, die kein eigenes Globalbudget und auch keine eigene Leistungsgruppe rechtfertigen.

Art. 32a (neu) Reserven

¹ *Verwaltungseinheiten können Reserven bilden, wenn sie:*

- a. ihre Globalbudgets oder die nach Artikel 30a Absatz 5 bewilligten Kredite wegen projektbedingter Verzögerungen nicht oder nicht vollständig beanspruchen;*
- b. die Leistungsziele im Wesentlichen erreichen und:*
 - 1. durch die Erbringung zusätzlicher nicht budgetierter Leistungen einen Nettomehrertrag erzielen, oder*
 - 2. den budgetierten Aufwand oder die budgetierten Investitionsausgaben infolge wirtschaftlicher Leistungserbringung unterschreiten.*

² *Die Bundesversammlung beschliesst auf Antrag des Bundesrates mit der Staatsrechnung über die Bildung von Reserven.*

In bestimmten, vom Gesetz abschliessend aufgeführten Fällen, ist es neu allen Verwaltungseinheiten erlaubt, aus ihren Globalbudgets oder Einzelkrediten Reserven zu bilden. Damit soll ein Anreiz für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung geschaffen werden. Wie schon heute ist eine Reservenbildung aus Transferkrediten nicht zulässig.

Absatz 1 regelt die Voraussetzungen der Reservenbildung: Ein erster Grund sind projektbedingte Verzögerungen, die dazu führen, dass das bewilligte Globalbudget oder ein Einzelkredit nach Artikel 30a Absatz 5 nicht oder nicht vollständig ausgeschöpft werden kann (Bst. a). Ein zweiter Grund besteht darin, dass die Verwaltungseinheiten, unter Berücksichtigung der Leistungsziele, Mehrleistungen erbracht haben, oder die vorgesehene Leistung wirtschaftlicher ausführen konnten als geplant. Mit dem Nettomehrertrag aus den zusätzlichen Leistungen und den nicht vollständig verwendeten Investitionsausgaben können ebenfalls Reserven gebildet werden (Bst. b). Ein weiterer Anwendungsfall könnte auch darin bestehen, dass mit Erträgen aus Liegenschaftsverkäufen, die im Rahmen von Portfolio-Bereinigungen erzielt wurden, Reserven gebildet werden, die zu einem späteren Zeitpunkt für eine Investition in eine andere Immobilie zur Verfügung stehen.

Die bisherige Unterscheidung zwischen zweckgebundenen und allgemeinen Reserven, wie sie im aktuellen Artikel 46 FHG statuiert wird, entfällt.

Mit dem Ausdruck «die Leistungsziele im Wesentlichen erreichen» wird festgehalten, dass von den Verwaltungseinheiten nicht verlangt wird, sämtliche Leistungsziele vollständig erfüllt zu haben, um Reserven bilden zu können. Damit soll vermieden werden, dass sich die Verwaltungseinheiten an einem zu tiefen Ambitionsniveau orientieren.

Es ist vorgesehen, dass die EFV im Rahmen einer technischen Weisung Regelungen über die Bildung von Reserven erlässt. In jedem Fall unterliegt die Reservenbildung der Zustimmung der Bundesversammlung; sie genehmigt diese mit der Staatsrechnung, wobei Bundesgerichte, die Parlamentsdienste sowie die Eidgenössische Finanzkon-

trolle ihre Reserven anträge direkt dem Parlament übermitteln. Nach diesem Bundesbeschluss sind die Verwaltungseinheiten grundsätzlich frei zu entscheiden, wie sie die Reserven zur Erfüllung ihrer Leistungsvereinbarung im Eigenbereich verwenden wollen.

Art. 35 Kreditüberschreitungen

Der Bundesversammlung sind nachträglich mit der Staatsrechnung zur Genehmigung zu unterbreiten:

- a. die Überschreitung von Globalbudgets nach Artikel 30a Absatz 4;*
- b. folgende Aufwände, soweit sie nicht budgetiert worden sind:*
 - 1. passive Rechnungsabgrenzung,*
 - 2. Belastung durch Fremdwährungsdifferenzen oder verminderten Münzumlauf;*
- c. dringliche Nachträge, die nicht mit dem nächsten Nachtrag zum Voranschlag unterbreitet werden können (Art. 34 Abs. 2).*

Der heute gültige Artikel 35, der festlegt, welche nicht budgetierten Mehraufwände der Bundesversammlung nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten sind, wird ergänzt. Dabei geht es um die Überschreitung des Globalbudgets nach Artikel 30a Absatz 4 E-FHG. Gleichzeitig entfällt die Erwähnung der FLAG-Verwaltungseinheiten. Die nachträgliche Bewilligung erfolgt mit der Staatsrechnung, da die zu bewilligenden Beträge nicht vorher bekannt sind. Der Rest der Bestimmung bleibt unverändert.

Gliederungstitel vor Art. 38

4. Kapitel: Finanzielle Führung auf Verwaltungsebene

Mit der vorgeschlagenen Änderung entfällt die Dualität in der finanziellen Steuerung des Bundeshaushalts. Der Abschnitt über die vom restlichen Bundeshaushalt abweichende Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten kann damit aufgehoben werden. Das 4. Kapitel ist somit nicht mehr in Abschnitte unterteilt.

2. Abschnitt (Art. 42–46)

Aufgehoben

Art. 54

Aufgehoben

Da neu alle Verwaltungseinheiten die Möglichkeit haben, zusätzliche nicht budgetierte Leistungen zu erbringen (vgl. Art. 30a Abs. 4 E-FHG), wird die bisher in Artikel 54 geregelte Möglichkeit der Abrechnung von Drittmitteln und Kofinanzierungen über Bilanzkonten ausserhalb der Erfolgsrechnung nicht mehr benötigt. Sie kann daher aufgehoben werden.

II

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

1. Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002²⁹

Art. 143 Finanzplan

¹ Der Finanzplan umfasst die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre.

² Gliederung und Inhalt des Finanzplans verbinden die Aufgaben- mit der Finanzplanung (Integrierter Aufgaben- und Finanzplan).

³ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Finanzplan zusammen mit dem Entwurf für den Voranschlag.

⁴ Die Bundesversammlung nimmt vom Finanzplan Kenntnis.

Die Anpassung dieses Artikels ist aus zwei Gründen nötig. Einerseits wird der Bundesversammlung der Finanzplan neu zusammen mit dem Voranschlag unterbreitet. Andererseits wird vorgeschlagen, die Steuerungsmöglichkeiten der Bundesversammlung in Bezug auf die Finanzplanung um ein weiteres Instrument zu ergänzen. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, wird das bestehende Instrument der Motion zum Finanzplan aus Artikel 143 herausgelöst und in einem eigenen Artikel geregelt (vgl. dazu Art. 143a E-ParlG). Das neu vorgeschlagene Steuerungsinstrument, die Planungserklärung, wird in Artikel 143b E-ParlG dargestellt.

Der Finanzplan umfasst wie bisher die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre und ermöglicht der Bundesversammlung eine Übersicht über die mittelfristige finanzielle Entwicklung des Bundeshaushalts. Neu wird der Finanzplan nicht mehr in einem eigenen Dokument mit einem eigenen Aufbau vorgelegt, sondern wird im gleichen Dokument wie der Voranschlag publiziert. Die finanziellen Annahmen für die Finanzplanjahre werden in der gleichen Tabelle ausgewiesen wie jene des Voranschlags. Damit wird die Vergleichbarkeit der Kredite über mehrere Jahre erleichtert, weil eine Gesamtübersicht über die Entwicklung Aufwände und Ausgaben sowie der Erträge und Einnahmen ermöglicht wird.

In Zukunft wird der Bundesversammlung wie auch dem Bundesrat ein Führungsinstrumentarium zur Verfügung stehen, das eine verstärkte Verbindung der Aufgaben- mit der Finanzplanung erlaubt, der IAFP. Dieser enthält neben der Sicht auf die 13 Aufgabengebiete und 43 Aufgaben (funktionale Gliederung) eine Aufteilung der Tätigkeiten der Verwaltung auf rund 140 Leistungsgruppen, inklusive Informationen zu Aufwänden, Erträgen und Leistungszielen.

Obwohl der Voranschlag und der Finanzplan zusammengeführt werden, wird die Bundesversammlung wie bisher den Voranschlag beschliessen und den Finanzplan zur Kenntnis nehmen (Abs. 4).

Der bisher gültige Absatz 4 ist aufzuheben. Da der Finanzplan jeweils zusammen mit dem Voranschlag unterbreitet wird, kann er zu Beginn der Legislaturperioden nicht einfach weggelassen werden.

Art. 143a (neu) Motionen zum Finanzplan

¹ Motionen zum Finanzplan, die so rechtzeitig eingereicht werden, dass sie vom Bundesrat behandelt werden können, sind mit dem Finanzplan im Rat zu behandeln. Der Bundesrat kann beantragen, die Beschlussfassung auf die nächste Session zu verschieben.

² Beschliesst die Bundesversammlung eine Motion zum Finanzplan, so hat der Bundesrat mit dem nächsten Finanzplan zu berichten, wie er die Motion umgesetzt hat. Weicht er bei der Umsetzung von der Motion ab, so stellt er einen begründeten Abschreibungsantrag.

Mit diesem Artikel werden die Absätze 3 und 3^{bis} von Artikel 143 des geltenden ParlG materiell unverändert über-

²⁹ SR 171.10

nommen. Somit besteht weiterhin die Möglichkeit eines gegenüber den üblichen Motionen beschleunigten Verfahrens für die Motion zum Finanzplan.

Art. 143b (neu) Planungserklärung

¹ *Die Planungserklärung lädt den Bundesrat ein, die Finanzplanung in bestimmter Hinsicht anzupassen.*

² *Die Planungserklärung ist angenommen, wenn ihr ein Rat zustimmt.*

³ *Der Bundesrat nimmt vor der nächsten Session gegenüber den Finanzkommissionen zum weiteren Vorgehen Stellung.*

⁴ *Er informiert zusammen mit dem Finanzplan des Folgejahres über den Stand der Umsetzung. Weicht er von einer Planungserklärung ab oder verzichtet er auf Massnahmen, so begründet er dies.*

Die Planungserklärung ist ein parlamentarisches Steuerungsinstrument, dessen Einführung gestützt auf den Bericht vom 10. März 1986³⁰ über die Mitwirkung des Parlaments bei der politischen Planung bereits einmal diskutiert wurde. Mit dem NFB wird allerdings nur die Einführung eines Instruments in Bezug auf die Finanzplanung vorgeschlagen. Das Instrument erlaubt, sowohl den Bericht zum Finanzplan allgemein zu würdigen, als auch Bemerkungen dazu anzubringen oder vom Bundesrat spezifische Stellungnahmen zu Detailfragen zu verlangen. Auch können Vorbehalte angebracht oder einzelne Aussagen im Bericht zum Finanzplan abgelehnt oder unterstützt werden, ohne dem Bundesrat einen konkreten Auftrag zu erteilen. Eine Planungserklärung führt auch nicht zur Aufhebung oder Änderung des Berichts zum Finanzplan, sondern dient als zusätzliche Informationsquelle. Sie bildet die politische Haltung des jeweiligen Rates zur vorgeschlagenen Planung ab und gibt dem Bundesrat damit wertvolle Hinweise. Das Instrument kann so zu einer Verstärkung der Planungsdiskussion zwischen Legislative und Exekutive beitragen.

Planungserklärungen sollen sich wie Motionen zum Finanzplan immer auf den zur Beratung überwiesenen Bericht zum Finanzplan beziehen. Darum können sie erst nach der Verabschiedung der Botschaft zum IAFP zuhanden der Bundesversammlung, das heisst von Ende August bis zum Beginn der Wintersession, vorgeschlagen werden. Anträge auf den Erlass von Planungserklärungen können von jeder der Finanzkommissionen und während der Sessionen von jedem Ratsmitglied eingereicht werden. Die Frist für die Einreichung der Planungserklärung ist länger als bei der Motion zum Finanzplan, da die Planungserklärung ohne vorgängige Stellungnahme des Bundesrates im Rat behandelt werden soll. Das Verfahren für die Einreichung der Planungserklärung stellt einen Mehrwert zu den bestehenden Steuerungsinstrumenten dar, insbesondere auch, weil sie rascher und einfacher greift als die Motion zum Finanzplan. So wird in Absatz 2 präzisiert, dass für die Annahme der Planungserklärung die Zustimmung eines Rates genügt.

Nach Absatz 3 muss der Bundesrat in der Regel vor der nächsten Session, spätestens aber mit der Botschaft zur Staatsrechnung gegenüber der Finanzkommission erklären, wie sich das weitere Vorgehen aus seiner Sicht darstellt.

Im Weiteren hat der Bundesrat die Bundesversammlung beziehungsweise den jeweiligen Rat gestützt auf Absatz 4 mit dem Finanzplan des Folgejahres über den Stand der Umsetzung zu informieren. Da die Planungserklärung nicht materiell verbindlich ist, kann der Bundesrat in der Umsetzung von der Planungserklärung abweichen oder ganz auf eine Umsetzung verzichten. Weil die Planungserklärung allerdings eine gewisse politische Verbindlichkeit hat, muss der Bundesrat eine Abweichung oder einen Verzicht begründen.

2. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997³¹

³⁰ BBl 1986 II 1

³¹ SR 172.010

¹ *Die Departemente führen mit jährlichen Leistungsvereinbarungen:*

- a. die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung;*
- b. die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die keine eigene Rechnung führen.*

² *Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist von der Führung mit Leistungsvereinbarung ausgenommen. Der Bundesrat kann weitere Ausnahmen vorsehen.*

³ *Führen Gruppen und Ämter Verwaltungseinheiten mit eigenem Globalbudget, so kann ihnen das Departement die Kompetenz zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen mit diesen Verwaltungseinheiten delegieren.*

⁴ *In der Leistungsvereinbarung sind die Aufgaben der Verwaltungseinheiten nach Vorhaben und Leistungsgruppen gegliedert. Sie sind mit messbaren Zielen zu versehen.*

⁵ *Die Verwaltungseinheiten berichten jährlich über die Zielerreichung. Zu Beginn jeder Legislaturplanung überprüfen sie die Gliederung und die Ziele ihrer Leistungsgruppen.*

Jedes Departement schliesst mit den ihm unterstehenden Einheiten der zentralen Bundesverwaltung und mit den ihm zugeordneten Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die keine eigene Rechnung führen, jährliche Leistungsvereinbarungen ab. In den Leistungsvereinbarungen werden die politische Zielsetzung und die interne Leistungsplanung miteinander verbunden. Sie stellen daher das zentrale Steuerungsinstrument an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung dar (Abs. 1).

Weder die Bundesversammlung noch die eidgenössischen Gerichte fallen unter die Definition nach Absatz 1. Sie werden für ihre Budgets zwar Leistungsgruppen nach Artikel 3 Absatz 7 E-FHG definieren, hingegen entfällt die Führung mittels Leistungsvereinbarung.

Die Finanzkontrolle ist wegen der ihr durch Artikel 1 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967 (SR 614.0) zugedachten Stellung und der ihr übertragenen Aufgaben für die Führung mittels Leistungsvereinbarung nicht geeignet. Der Bundesrat kann weitere Ausnahmen von der Führung mittels Leistungsvereinbarung vorsehen. Dabei wird unter anderem an die Bundeskanzlei gedacht (Abs. 2).

Absatz 3 sieht vor, dass die Kompetenz zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen an Gruppen oder Ämter delegiert werden kann, wenn ein Teil dieser Gruppen und Ämter mit einem eigenen Globalbudget geführt wird. Dies ist zum Beispiel bei Agroscope der Fall. Die Möglichkeit der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers, die delegierten Leistungsvereinbarungen nachträglich zu genehmigen oder Anpassungen anzuordnen, ergibt sich aus Artikel 38 RVOG.

Die Leistungsvereinbarung umfasst die Jahresziele, die Vorhaben einer Verwaltungseinheit sowie messbare quantitative oder messbare qualitative Ziele für die Leistungsgruppen (Abs. 4). Bei Verwaltungseinheiten, die zur Hauptsache interne Dienstleistungen oder Leistungen im Bereich der Politikvorbereitung und -unterstützung erbringen (z. B. Generalsekretariate), können die Ziele von Leistungsgruppen wegfallen, wenn keine sinnvollen Ziele festgelegt werden können. Bei der Leistungsvereinbarung handelt es sich um ein verwaltungsinternes Führungsinstrument, das den eidgenössischen Räten nach seiner Unterzeichnung zugänglich gemacht werden wird.

Eine allfällige weitere Veröffentlichung der Leistungsvereinbarungen wird gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich empfohlen. Sie steht im konkreten Fall aber jeweils im Ermessen der einzelnen Departemente und ihrer Verwaltungseinheiten. Diese entscheiden in Kenntnis der Inhalte der Leistungsvereinbarungen über deren Eignung zur Publikation.

Absatz 5 hält fest, dass die Verwaltungseinheiten jährlich über die Zielerreichung berichten müssen. Der Bericht dient den Departementen zur Aufsicht über die Verwaltungseinheiten. Er unterstützt sie insbesondere dabei, die Verwaltungseinheiten ziel- und ergebnisorientiert zu führen. Mit dem Leistungsnachweis legen die Verwaltungs-

einheiten gegenüber dem Departement Rechenschaft über die Zielerreichung ab. Vor Beginn jeder neuen Legislaturperiode ist eine grundsätzliche Überprüfung der strategischen Schwerpunkte und damit auch der Gliederung und Ziele der Leistungsgruppen vorzunehmen. Im Weiteren wird den Verwaltungseinheiten empfohlen, bereits zum Zeitpunkt der Plan- und Budgeteingaben einen ersten Entwurf der neuen Leistungsvereinbarung zu erstellen.

Art. 44

Aufgehoben

Die bisherige Regelung betreffend die FLAG-Verwaltungseinheiten kann dank der Vereinheitlichung der finanziellen Steuerung des Bundeshaushalts ersatzlos aufgehoben werden.

III

1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

2 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Projektkosten

Für den Projektantrag wurden die Gesamtkosten für das Projekt aus zentraler Sicht geschätzt. Diese Kostenschätzung ist teilweise mit Unsicherheiten verbunden, da die Umsetzungsarbeiten in den Departementen und Verwaltungseinheiten je nach Ausgangslage und individuell gewünschter Vertiefung einen unterschiedlichen Aufwand auslösen werden. Nach Schätzung der EFV belaufen sich die Kosten auf insgesamt 31 Millionen. Davon entfallen 22 Millionen auf interne Kosten für Arbeitsleistungen und 9 Millionen auf zusätzlich benötigte Kreditmittel für die befristete Erhöhung des Personal- und Beratungsaufwands und die zentralen IT-Anpassungen. Nachfolgend wird detailliert aufgezeigt, mit welchen Annahmen die Projektkosten kalkuliert wurden:

- *Zentrale Projektarbeiten im EFD (7 Mio.):* Die Arbeiten für die Konzeption des NFB sowie für die daraus entstehenden fachlichen Anpassungen im Finanz- und Rechnungswesen und in der Finanzberichterstattung werden fast ausschliesslich durch das vorhandene Personal erbracht. Die Gesamtprojektleitung arbeitet ohne externe Beratung innerhalb der EFV. Für die Schulung und Beratung der Ämter stehen die Fachleute der Querschnittsämter des EFD zur Verfügung. Diese Arbeitsorganisation ist kostengünstig und sorgt dafür, dass das Know-how intern aufgebaut und erhalten bleibt. Der Kreditbedarf für die zentralen Projektarbeiten wird vollständig über bestehende Budgets finanziert.
- *Dezentrale Umsetzung in den Departementen und der Bundeskanzlei (15 + 8 Mio.):* Die dezentralen Projektarbeiten umfassen die Projektleitungen vor Ort, die zusammen mit den Fachpersonen die Vorbereitungsarbeiten durchführen, die Leistungsgruppen erarbeiten, die Führungs- und Controlling-Prozesse bei Bedarf ergänzen sowie für jede Verwaltungseinheit den Voranschlag mit IAFP und die Leistungsvereinbarung erstellen. Je Verwaltungseinheit wird dafür abhängig von der Grösse mit einem unterschiedlichen Zeitaufwand gerechnet. Bei kleinen Verwaltungseinheiten dürfte der Aufwand voraussichtlich rund 240 Tage betragen, bei mittleren 360 Tage und bei grossen bis 480 Tage. FLAG-Einheiten benötigen rund 130 Tage. Für die Departemente und die BK wird mit je rund 300 Tagen gerechnet. Die Arbeitstage verteilen sich auf die Jahre 2013–2015 und können im Umfang von umgerechnet 15 Millionen intern geleistet werden. Um die Koordination und den Support innerhalb der Departemente sicher zu stellen wird ein personeller Mehrbedarf von einer auf drei Jahre befristeten Stelle je Departement und Bundeskanzlei nö-

tig (total 5 Mio.). Zudem ist denkbar, dass in den Departementen eigene Anschluss- oder Ergänzungsprojekte gestartet werden, um spezifische, zusätzliche Bedürfnisse bei der NFB-Einführung abzudecken. Die Departemente und die Bundeskanzlei konnten deshalb ihre Beratungskredite für die Jahre 2013–2015 um je 150'000 beziehungsweise 75'000 Franken aufstocken (total 3 Mio.). Insgesamt entsteht bei den Departementen und bei der Bundeskanzlei demnach – neben den internen Kosten von 15 Millionen – ein zusätzlicher Kreditbedarf von 8 Millionen; dieser wurde in der Finanzplanung 2013–2015 berücksichtigt.

- *IT-Anpassungen (0.5-1 Mio.):* Die IT-Anpassungen werden im separaten und über das NFB hinaus gehenden Projekt zur Erneuerung der IT-Infrastruktur in der EFV geplant (vgl. Ziff. 3.1.3). Die aktuelle Schätzung geht insgesamt von einmaligen Projektkosten von 7 Millionen aus. Sie umfassen den Mittelbedarf der EFV in den Jahren 2014–2017 für den Generationenwechsel bei den zentralen SAP-Systemen inklusive Konzeption und Aufbau des neuen Data-Warehouses für die Querschnittsämter des EFD (6 Mio.) sowie den Mittelbedarf für die Umsetzung der NFB-Anforderungen (0.5 bis 1 Mio.).

Betriebskosten

Die Schätzung für die jährlich anfallenden Betriebskosten des NFB ab 2016 beläuft sich auf insgesamt 3 Millionen für zusätzliche interne Arbeitsleistungen zur Pflege der neuen Führungsinstrumente. Die Kalkulation basiert auf einer Studie der EFK zum Aufwand, der aus der Pflege des FLAG-Instrumentariums resultiert³². Die EFK hat damals festgestellt, dass zwar ein Mehraufwand zu verzeichnen, dieser aber angesichts des erzielten Nutzens gerechtfertigt ist. Im Vergleich zu FLAG werden die Instrumente noch einmal vereinfacht. Damit kann auch der Aufwand für die Berichterstattung in engen Grenzen gehalten werden. Insbesondere ist die flächendeckende Leistungszeiterfassung grundsätzlich kein Erfordernis für den Betrieb des NFB. Deren Einführung erfolgt nach spezifischem Bedarf der Verwaltungseinheiten. Einen Mehraufwand verursachen im Wesentlichen die periodische Prüfung der strategischen Schwerpunkte, das mitlaufende Leistungs- und Ressourcencontrolling sowie die Aktualisierung der Ziele zu Leistungen und Wirkungen für die Leistungsvereinbarung und den Voranschlag mit IAFP.

Wie in Ziffer 1.2.2 ausgeführt, wird insbesondere bei der Zielsetzung und -messung ein pragmatischer Ansatz verfolgt. Es ist dennoch nicht auszuschliessen, dass bei der Messung der Zielerreichung ein Mehraufwand resultiert (bei 50'000.- pro Verwaltungseinheit wären es rund 3 Mio.). Dieser mögliche Mehraufwand kann aber erst genauer abgeschätzt werden, wenn die Verwaltungseinheiten Ziele und Messgrössen festlegt haben. Das Eidgenössische Finanzdepartement wird zu gegebener Zeit eine Kostenschätzung durchführen. Für die zusätzlichen Betriebskosten, die mit dem NFB anfallen, sollen die Ausgabenplafonds der Verwaltung aber nicht erhöht werden.

Beim Betrieb der gesamten neuen IT-Infrastruktur im Finanz- und Rechnungswesen fallen etwa 0.5 Millionen zusätzliche Betriebskosten für die zentralen Prozesse und das Data-Warehouse insgesamt an. Mit einem geringen – und wegen der vollständigen System-Integration nicht genau bezifferbaren – Teil davon können die zusätzlichen Finanzaufgaben der Leistungsgruppen für das NFB auf dem SAP-System verarbeitet sowie die neuen Texte, Messgrössen und Kommentare für die Ziele und Ergebnisse gespeichert werden. Dies ermöglicht die automatisierte Aufbereitung von Zahlen und Texten in der Finanzberichterstattung für das Parlament und es erlaubt die bedarfsgerechte Auswertung von Zahlen und Texten durch die Führungskräfte der Verwaltungseinheiten.

³² Eidgenössische Finanzkontrolle, 2007, Querschnittsprüfung über die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente, Bern

Übersicht Projekt- und Betriebskosten NFB (in Mio.)

Zentrale Projektkosten für die Konzeption, Realisierung und Einführung	8
– Arbeitsleistungen in den Querschnittsämtern des EFD	7
– Anteil IT-Anpassungen zugunsten des NFB (gemäss separatem Projekt IT-Infrastruktur 2016)	1
Dezentrale Projektkosten für die Konzeption, Realisierung und Einführung	23
– Arbeitsleistungen in den Departementen, der Bundeskanzlei und den Verwaltungseinheiten	15
– befristete Aufstockung im Personalbereich in den Departementen und der Bundeskanzlei	5
– befristete Aufstockung der Beratungskredite in den Departementen und der Bundeskanzlei	3
Total einmalige Projektkosten (inkl. zusätzlicher Kreditmittel von insgesamt 9 Mio.)	31
Jährlich wiederkehrende, zusätzliche Betriebskosten	3
– Pflege der Leistungsvereinbarungen, des Zielsystems und des Berichtswesens	3
– Messung der Zielerreichung	n.q.
– Zusätzliche IT-Betriebskosten zugunsten des NFB (gemäss separatem Projekt IT-Infrastruktur 2016)	n.q.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Das NFB dürfte insgesamt kaum Auswirkungen auf den Personalbestand haben. Die Aufstockung der Mittel für die Einführung des NFB betrifft die departementalen Projektleitungen und ist auf die Jahre 2013–2015 befristet. Der Betrieb des NFB ist in den Bereichen Planung, Controlling und Rechnungsführung grundsätzlich mit dem vorhandenen Personal möglich. In diesen Bereichen verfügt die Bundesverwaltung sowohl in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht bereits heute über die notwendigen Ressourcen. Nicht auszuschliessen ist, dass der durch das Globalbudget ermöglichte flexiblere Mitteleinsatz Auswirkungen auf den Personalbestand haben kann. Verwaltungseinheiten können zum Beispiel Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen, statt externe Beratungsleistungen einzukaufen. Die Entwicklung in diesem Bereich wird durch die Ressourcensteuerung des Bundesrats aber beobachtet und gegebenenfalls korrigiert (vgl. Ziff. 1.2.8 zur Ressourcensteuerung).

3.1.3 Auswirkungen auf die Informatik

Zur Unterstützung des Führungsmodells sind gewisse IT-Anpassungen nötig. Zu diesen Anforderungen zählen insbesondere der Ausweis von Aufwand und Ertrag der Leistungsgruppen in der Finanzberichterstattung sowie die Datenhaltung für Ziele und Ergebnisse mit Messgrössen und Kommentaren. Zahlen und Textteile sollten in einem standardisierten Format vorliegen, das für Auswertungen und die Herstellung von Voranschlag mit IAFP sowie für die Leistungsvereinbarungen genutzt werden kann. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen bezüglich Qualität der Daten und der Datenhaltung – und somit auch der Revisionsicherheit – nur mit einer Automatisierung erreicht werden können. Dank der Integration in ein IT-System sind Verarbeitungsprozesse weniger fehleranfällig und können zeitsparender ablaufen.

Die heute bestehende SAP-Umgebung im Finanz- und Rechnungswesen der Bundesverwaltung wurde grösstenteils im Rahmen des Projekts Neues Rechnungsmodell (NRM) per 1. Januar 2007 eingeführt. Inzwischen zeichnet sich für zentrale Module ein weiterer Generationenwechsel ab, sodass diese in den nächsten Jahren ausser Betrieb genommen und durch neue Komponenten abgelöst werden müssen. Betrieb und Weiterentwicklung sind mittelfristig nicht mehr sichergestellt und würden zudem steigende Kosten zur Folge haben. Zur Identifikation des Handlungsbedarfs hat das EFD Studien erstellt. Dabei wurden – neben den technischen Erfordernissen – auch die fachlichen Weiterentwicklungen und die vorgesehenen Prozessinnovationen berücksichtigt. Dieser Informatik-Entwicklungsschritt umfasst die Ablösung der Applikationen zur Planung und Budgetierung, zur Konsolidierung und Berichterstattung sowie zur Liquiditätsplanung. Er beinhaltet auch die Konzeption und den Aufbau des neuen Data-Warehouses für die Supportprozesse Bund, die von den Querschnittsämtern des EFD geleistet werden.

Die Ablösung und Erweiterung der zentralen SAP-Systeme werden von Anfang an auf den Terminplan des NFB abgestimmt. Dazu wurde ein separates Projekt gestartet (IT-Infrastruktur 2016). In einem ersten Schritt werden

2013 die Anforderungen und mögliche Lösungen mit einem Prototyp validiert. Nach dieser Prüfung wird es möglich sein zu entscheiden, ob und in welchem Ausmass Anpassungen in den Systemen und Applikationen realisiert werden sollen. Dieser Generationenwechsel der zentralen SAP-Systeme mit neuem Data-Warehouse erfordert einen vorübergehenden Parallelbetrieb von alten und neuen Systemen. Dies verursacht 2015 bis 2017 entsprechend höhere Betriebskosten.

3.1.4 Auswirkungen auf den Bundeshaushalt insgesamt

Mit dem NFB verfolgt der Bundesrat unter anderem das Ziel, die Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung weiter zu verbessern. Dieses Ergebnis wird sich allerdings nicht automatisch einstellen, sondern erfordert die Eigeninitiative der Departemente und Verwaltungseinheiten, die neuen Anreizinstrumente und Handlungsspielräume auch im Interesse der Effizienzverbesserung zu nutzen. Daneben können zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit gezielte Vorgaben erlassen werden. Dank der Globalisierung der Kredite und der Möglichkeit zur Reservenbildung im Funktionsbereich wird im Weiteren 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 konkrete Beschlüsse zu fassen. Zu gegebener Zeit wird er sich vertieft mit den genannten Fragen auseinander setzen.

3.1.5 Auswirkungen auf die Verwaltungsführung und -kultur

Der Bundesrat erwartet, dass die mit dem NFB eingeführten instrumentellen Neuerungen positive Auswirkungen auf die Verwaltungsführung und -kultur haben werden. Das NFB wird mithelfen, die laufenden Bestrebungen zur Förderung der Ziel- und Ergebnisorientierung zu verstärken. Dieser kulturelle Wandel wird sich aber nicht von selber einstellen. Die Führungskräfte der Bundesverwaltung sind durch gezielte Informations- und Schulungsmassnahmen auf die mit dem NFB verbundenen Neuerungen vorzubereiten. Damit wird sichergestellt, dass sie die Handlungsspielräume kennen, diese im Alltag nutzen und so einen Beitrag zu den angestrebten Zielen leisten. Das Eidgenössische Finanzdepartement (Eidgenössische Finanzverwaltung, Eidgenössisches Personalamt) wird ein entsprechendes bundesweites Informations- und Schulungsangebot zur Verfügung stellen.

3.1.6 Auswirkungen auf Kantone, Städte und Gemeinden

Die Mehrzahl der Kantone und auch zahlreiche Städte und Gemeinden haben die Verwaltungsführung in den vergangenen Jahren teils tiefgreifend umgestaltet (vgl. Ziff. 1.6). Der Bund wird mit dem NFB somit keine neue Reformwelle auslösen. Zweifellos orientieren sich die Kantone und Gemeinden bei weiteren Anpassungen an ihren Führungsmodellen unter anderem aber an den Entwicklungen auf Bundesebene. Ein neues Führungsmodell in der Bundesverwaltung kann insofern für andere Körperschaften eine Bestätigung dafür sein, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Für Körperschaften, die bis heute an der traditionellen Inputsteuerung festgehalten haben, kann das NFB Anlass geben, die eigene Position erneut zu überprüfen.

3.2 Weitere Auswirkungen

Weitere direkte Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft oder die Umwelt sind durch die Einführung des neuen Führungsmodells nicht zu erwarten.

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012³³ zur Legislaturplanung 2011–2015 und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012³⁴ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Es figuriert unter dem Ziel «Das Gleichgewicht des Haushalts bleibt gewahrt». Es ist wie folgt umschrieben: «Der Bundesrat will mit einem einfachen, pragmatischen Ansatz die Steuerung, die Stabilisierung und den Vollzug des Haushalts verbessern sowie die ergebnisorientierte Verwaltungsführung flächendeckend weiterentwickeln. Ab 2016 sollen ein integrierter Aufgaben- und Finanzplan sowie Leistungsvereinbarungen zwischen den Departementen und ihren Verwaltungseinheiten zum Einsatz kommen. Beide Instrumente werden neben den Ressourcen auch Ziele und Vorgaben zur Leistungsseite beinhalten. Im Gegenzug werden die Handlungsspielräume der Verwaltung mittels Globalbudgets für den Eigenbereich erhöht».

³³ BBl 2012 481, hier 538 und 606

³⁴ BBl 2012 7155, hier 7156

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der unterbreitete Erlass stützt sich in erster Linie auf Artikel 173 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV). Wesentliche Grundlage bildet ausserdem Artikel 126 BV über die Haushaltsführung. Diese Bestimmung regelt auf Verfassungsebene die Schuldenbremse und fordert explizit Vollzugsbestimmungen auf Gesetzesstufe (vgl. Art. 13–18 FHG).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Im Bereich des Haushalt- und Kreditrechts des Bundes besteht keine Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Rahmenbedingungen auf internationaler oder europarechtlicher Ebene. Hingegen empfiehlt sich aus Gründen der Vergleichbarkeit die Anlehnung an internationale Standards der Rechnungslegung, insbesondere an IPSAS (International Public Sector Accounting Standards).

5.3 Erlassform

Die Vorlage umfasst grundlegende Bestimmungen rechtsetzender Natur über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Solche Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

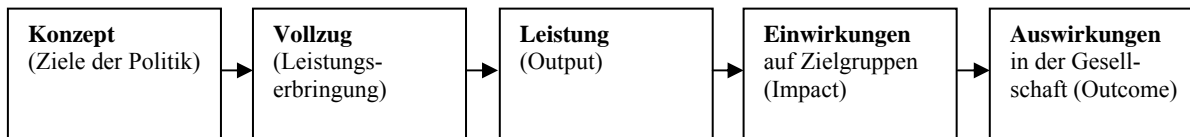
Das Finanzhaushaltgesetz regelt zwar das Verfahren der Kreditbewilligung, enthält aber selbst weder Subventionsbestimmungen noch Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen. Es ist daher der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 BV nicht zu unterstellen.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Von der Änderung des FHG sind keine Bestimmungen betroffen, die Rechtsetzungsbefugnisse delegieren. Das gleiche gilt auch für das ParlG. Hingegen wird der Bundesrat mit der neuen Bestimmung im RVOG ermächtigt, einzelne Verwaltungseinheiten von der Führung mit Leistungsvereinbarungen auszunehmen (vgl. Art. 38a Abs. 2 E-RVOG). Ausserdem werden die Departemente ermächtigt, die Kompetenz zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen an bestimmte Gruppen und Ämter zu delegieren (vgl. Art. 38a Abs. 3 E-RVOG).

Formulierung des Grundauftrags (Erläuterung zum Wirkungsmodell)

Als Orientierungshilfe für die Formulierung der Grundaufträge der Leistungsgruppen soll in der Regel – wie bei FLAG – für jede Leistungsgruppe ein einfaches Wirkungsmodell erstellt werden. Das Wirkungsmodell deckt als gedankliches Konstrukt die folgenden Elemente ab:



- *Konzept*: Die politischen Ziele und Massnahmen zur Problemlösung sind in Gesetzen und Verordnungen festgehalten. In Strategie- und Programmpapieren der Verwaltung werden der politische Auftrag und der Weg zur Zielerreichung konkretisiert.
- *Vollzug*: Sämtliche Vorbereitungs- und Vollzugsaktivitäten der Verwaltungseinheit, die der Leistungserstellung und Zielerreichung dienen, zählen zum Vollzug – nicht aber das Vollzugsergebnis selbst.
- *Leistung (Output)*: Sämtliche Ergebnisse des Vollzugsprozesses werden hier separat aufgeführt. Diese Leistungen richten sich meist an einen genau bestimmten Kreis von Leistungsempfänger/innen (Zielgruppe).
- *Einwirkung (Impact)*: Sämtlicher Nutzen für die Zielgruppen oder deren Reaktionen und Verhaltensänderungen (evtl. auch für Mittler zur Erreichung dieser Zielgruppen) können als erste Wirkung von zu einer Leistungsgruppe zusammengefassten Einzelleistungen beurteilt werden.
- *Auswirkung (Outcome)*: Letztendlich wird mit politischen Massnahmen angestrebt, dass die bei den Zielgruppen erreichten Wirkungen einen positiven Effekt auf die Gesellschaft, die Wirtschaft, die Umwelt etc. haben.

Für die Planung und Steuerung des Ressourceneinsatzes in den Verwaltungseinheiten werden im NFB nicht die Auswirkungen (Outcome) im Vordergrund stehen. Das Messen und Beurteilen der späteren Wirkungen und Nebenwirkungen erfolgt nach Bedarf wie bereits heute über Evaluationen.

Im Zentrum steht beim NFB vielmehr die Entwicklung der Leistungen und ihrer Einwirkungen (Impact) auf die Zielgruppe. Die Leistungen sollen jährlich festgelegt und gemessen werden, die Einwirkungen mindestens periodisch. Dabei interessiert insbesondere die mittelfristige Entwicklung der finanziellen und materiellen Zielwerte: Ist in den nächsten Jahren eine bessere Zielerreichung geplant? Kann oder muss der Zielwert in den nächsten Jahren angehoben oder abgesenkt werden? Weiter interessiert bei den Leistungen und gegebenenfalls Einwirkungen der jährliche Vergleich von Zielen und Ergebnissen, also der Soll-Ist-Vergleich: Wurde das Ziel erreicht? Wenn nein, warum nicht?

Einen dritten Ansatz zur systematischen Leistungsmessung in der Bundesverwaltung stellen die sogenannten Legislaturindikatoren dar. Sie dienen der Beobachtung politisch relevanter Entwicklungen. Hingegen sind sie weder für die Evaluation spezifischer Politikprogramme noch für deren Controlling (Steuerung) geeignet. Insofern sind die mit dem NFB in der Finanzberichterstattung vorgesehenen Leistungsvorgaben und -messungen eine sinnvolle Ergänzung zu den anderen in der Verwaltung angewandten Methoden der Erfolgskontrolle (Evaluationen, Legislaturindikatoren).

Provisorischer Leistungsgruppen-Katalog der Bundesverwaltung

Behörden und Gerichte

Bundesversammlung

LG 1: Bundesversammlung

Bundesrat

LG 1: Bundesrat

Bundeskanzlei

LG 1: Unterstützung Bundespräsidium und Bundesrat

LG 2: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

Bundesgericht

LG 1: Rechtsprechung Bundesgericht

Bundesstrafgericht

LG 1: Rechtsprechung Bundesstrafgericht

Bundesverwaltungsgericht

LG 1: Rechtsprechung Bundesverwaltungsgericht

Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

LG 1: Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

Bundesanwaltschaft

LG 1: Bundesanwaltschaft

Bundespatentgericht

LG 1: Rechtsprechung Bundespatentgericht

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

LG n: in Bearbeitung

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Generalsekretariat EDI

LG 1: Führungsunterstützung, Geschäftskoordination und Ressourcensteuerung

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann

LG 1: Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann

Schweizerisches Bundesarchiv

LG 1: Informationsmanagement

Bundesamt für Kultur

LG 1: Kulturerbe und Vermittlung

LG 2: Kulturschaffen und kulturelle Vielfalt

Schweizerische Nationalbibliothek

LG 1: Sammlung und Nutzung der Helvetica

Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie

LG 1: Information und Expertenleistungen zu Wetter und Klima

LG 2: Daten zu Wetter und Klima

Bundesamt für Gesundheit

LG 1: Kranken- und Unfallversicherung

LG 2: Gesundheit

Bundesamt für Statistik

LG 1: Statistische Informationen

Bundesamt für Sozialversicherungen

LG 1: Altersvorsorge

LG 2: Invalidenversicherung

LG 3: Kinder-, Jugend-, Familien-, Alters- und Sozialpolitik

Bundesamt für Veterinärwesen

LG 1: Veterinärwesen

Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe

LG 1: Referenzzentrum für virale Tierkrankheiten

Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Generalsekretariat EJPD

LG 1: Führungsunterstützung und Ressourcensteuerung

Bundesamt für Justiz

LG 1: Nationale Rechtsordnung

LG 2: Straf- und Massnahmenvollzug

LG 3: Internationales Recht

Bundesamt für Polizei

LG 1: Kriminalpolizeiliche Aufgaben

LG 2: Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

LG 3: Verwaltungspolizeiliche Aufgaben und Polizeiunterstützung

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung

LG 1: Rechtsvergleichende Beratung

Eidgenössische Spielbankenkommission
LG 1: Vollzug der Spielbankengesetzgebung

Bundesamt für Migration
LG 1: Asyl- und Flüchtlingsbereich
LG 2: Ausländerbereich

Informatik Service Center EJPD
LG 1: IKT-Betrieb
LG 2: IKT-Projekte und Dienstleistungen
LG 3: Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr

Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Generalsekretariat VBS
LG 1: Führungsunterstützung und Ressourcensteuerung

Nachrichtendienst des Bundes
LG 1: Nachrichtendienstliche Leistungen Bund

Bundesamt für Sport
LG 1: Eidgenössische Hochschule für Sport
LG 2: Jugend- und Erwachsenensport, Fördermassnahmen
LG 3: Infrastruktur und Betrieb
LG 4: Nationales Jugendsportzentrum Tenero

Bundesamt für Bevölkerungsschutz
LG 1: Konzeption und Koordination
LG 2: Labor Spiez
LG 3: Nationale Alarmzentrale
LG 4: Ausbildung
LG 5: Infrastruktur

Verteidigung
LG 1: Führung
LG 2: Ausbildung
LG 3: Operationen

Armasuisse Beschaffung
LG 1: Einkauf- und Lieferantenmanagement
LG 2: Projekt- und Beschaffungsmanagement

Armasuisse Wissenschaft und Technologie
LG 1: Technologiemanagement
LG 2: Analysen und Erprobungen

Armasuisse Immobilien
LG 1: Kernbestand
LG 2: Dispositionsbestand

Bundesamt für Landestopografie (swisstopo)

LG 1: Landesaufnahme

LG 2: Geokoordination

Finanzdepartement (EFD)

Generalsekretariat EFD

LG 1: Führungsunterstützung und Steuerung

Eidgenössische Finanzverwaltung

LG 1: Finanz- und ausgabenpolitische Grundlagen

LG 2: Finanzplanung, Budgetierung und Rechnungsführung

LG 3: Bundestresorerie

Zentrale Ausgleichsstelle

LG 1 : Cotisations et prestations de la Caisse suisse de compensation

LG 2 : Prestation Assurance invalidité

LG 3 : Cotisations et prestations de la Caisse fédérale de compensation

LG 4 : Prestation de service à des tiers

Eidgenössische Münzstätte (swissmint)

LG 1: Prägen von Münzen

Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen

LG 1: Internationale Finanz- und Steuerfragen

Eidgenössische Steuerverwaltung

LG 1: Mehrwertsteuer (Erhebung)

LG 2: Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Abgaben (Erhebung, Rückerstattung und Aufsicht)

Eidgenössische Zollverwaltung

LG 1: Erhebung von Abgaben

LG 2: Sicherheit und Migration

LG 3: Unterstützung des internationalen Handels

LG 4: Schutz von Gesundheit und Umwelt

Informatiksteuerungsorgan des Bundes

LG 1: IKT-Führung und -Steuerung Bundesverwaltung

LG 2: Nationale Koordination E-Government und Cyber-Risiken

Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

LG 1: IKT-Betrieb

LG 2: IKT-Projekte und –Dienstleistungen

Eidgenössische Finanzkontrolle

LG1: Finanzaufsicht nach Finanzkontrollgesetz

Eidgenössisches Personalamt

LG 1: Personal- und Vorsorgepolitik / Personaldienstleistungen

LG 2: Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung

Bundesamt für Bauten und Logistik
LG 1: Unterbringung Bund
LG 2: Beschaffung Güter und Dienstleistungen
LG 3: Beschaffungspolitik

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

Generalsekretariat WBF
LG 1: Führungsunterstützung und Steuerung
LG 2: Preisüberwachung
LG 3: Büro für Konsumentenfragen

Staatssekretariat für Wirtschaft
LG 1: Arbeitsmarktpolitik
LG 2: Aussenwirtschaftspolitik
LG 3: Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit
LG 4: Standortförderung
LG 5: Wirtschaftspolitik

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
LG 1: Berufsbildung und allgemeine Bildung
LG 2: Forschung und Innovation
LG 3: Hochschulen

Bundesamt für Landwirtschaft
LG 1: Agrarpolitik

Agroscope
LG n: in Bearbeitung

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
LG 1: Versorgungssicherung

Bundesamt für Wohnungswesen
LG 1: Wohnungswesen

Wettbewerbskommission
LG 1: Wettbewerb

Vollzugsstelle für den Zivildienst
LG 1: Vollzug Zivildienst

Schweizerische Akkreditierungsstelle
LG 1: Akkreditierung

Kommission für Technologie und Innovation
LG 1: Innovationsförderung

Information Service Center WBF
LG 1: IKT-Betrieb
LG 2: IKT-Projekte und Dienstleistungen

Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Generalsekretariat UVEK

LG 1: Führungsunterstützung und Ressourcensteuerung

Bundesamt für Verkehr

LG 1: Bahninfrastruktur

LG 2: Öffentlicher Verkehr und Schienengüterverkehr

LG 3: Sicherheit öffentlicher Verkehr

Bundesamt für Zivilluftfahrt

LG 1: Luftfahrtsicherheit

LG 2: Luftfahrtpolitik

Bundesamt für Energie

LG 1: Energieversorgung und -nutzung

LG 2: Sicherheit im Energiebereich

LG 3: Forschung im Energiebereich

Bundesamt für Strassen

LG 1: Strassennetze und Verkehrsmanagement

LG 2: Nationalstrasseninfrastruktur

LG 3: Strassenverkehr

Bundesamt für Kommunikation

LG 1: Medien

LG 2: Fernmeldewesen und Postpolitik

Bundesamt für Umwelt

LG 1: Schutz und Nutzen der Ökosysteme

LG 2: Gesundheitsschutz im Umweltbereich

LG 3: Klimapolitik und Gefahrenprävention

Bundesamt für Raumentwicklung

LG 1: Raum- und Verkehrsentwicklung

Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle

LG 1: Unfalluntersuchung Aviatik, Bahnen und Schiffe

Regulierungsbehörden Infrastruktur

LG 1: Unabhängige sektorspezifische Regulation von Infrastrukturen sowie Medienaufsicht

C Voranschlag mit IAFP Verwaltungseinheiten

504 Bundesamt für Sport

(Beispiel mit teilweise fiktiven Angaben)

Übersicht

Leistungsgruppen

- Eidgenössische Hochschule für Sport
- Jugend- und Erwachsenensport, Fördermassnahmen
- Infrastruktur und Betrieb
- Nationales Jugendsportzentrum Tenero

Strategische Schwerpunkte

- Bewegungsförderung: Angebote für alle Alters- und Leistungsstufen gezielt ausbauen
- Fairness im Sport: Ethik-Charta umsetzen, Dopingbekämpfung stärken

Projekte und Vorhaben

- Revision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport: Anpassung Sportfördersystem
- Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport: Schaffung der Rechtsgrundlagen für die Bearbeitung von Personendaten (Botschaft BR vom 11.11.2009 BBI 2009 8189, NR 15.9.10, Inkraftsetzung offen).

Überblick über Ertrag, Aufwand und Investitionen

1 000 CHF	Rechnung 2014	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Finanzplan			ØΔ in % 2015-2019
				2017	2018	2019	
Ertragspositionen	17 391	15 912	15 897	15 897	15 897	15 897	0.0%
Δ in % Vorjahr			-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	
Δ ggü. IAFP 2015-2018			- 15	0	0	0	
Globalbudget	17 391	15 912	15 897	15 897	15 897	15 897	0.0%
Ertrag ausserhalb Globalbudget	2 260	5 400	4 600	4 800	5 400	3 600	-3.9%
Aufwandpositionen	159 492	174 173	182 773	191 104	193 136	193 097	2.6%
Δ in % Vorjahr			4.9%	4.6%	1.1%	0.0%	
Δ ggü. IAFP 2015-2018			8 599	8 331	2 032	- 39	
Globalbudget	85 692	87 077	90 020	92 285	92 621	92 959	1.6%
Aufwand ausserhalb Globalbudget	73 800	87 096	92 753	98 500	99 600	101 000	3.9%
Investitionseinnahmen	7 110	0	0	0	0	0	0.0%
Globalbudget							
Investitionsausgaben	3 334	6 155	5 365	5 575	6 239	4 505	-7.7%
Globalbudget							

Kommentar zur Finanzplanung

Das **Globalbudget** erhöht sich auf der Aufwandseite jährlich um durchschnittlich 1.6%. Der Anstieg ist begründet mit dem Ausbau des Aus- und Weiterbildungsangebots sowie einer besseren Auslastung der Infrastruktur an den Standorten Magglingen und Tenero. Die Entwicklung des **Aufwandes ausserhalb des Globalbudgets** steht v.a. in Zusammenhang mit der verstärkten

Förderung der fachlichen Ausbildung von Hauptlehrkräften für Spitzen-, Breiten- und Erwachsenensport sowie der Unterstützung in der Dopingbekämpfung.

Bei den **Änderungen gegenüber dem letztjährigen IAFP** ergeben sich folgende gewichtige Abweichungen:

Leistungsgruppen

Jugend- und Erwachsenensport, Fördermassnahmen

Grundauftrag

Der Bereich **Jugend- und Erwachsenensport** führt und betreibt die Programme des BASPO zur Förderung von Sport und Bewegung für alle Alters- und Leistungsstufen, insbesondere «Jugend+Sport» und «Erwachsenensport Schweiz esa». In Ergänzung dazu werden **Fördermassnahmen** zur Entwicklung und Umsetzung der allgemeinen Sport- und Bewegungsförderung des Bundes erarbeitet. Zu diesem Zweck führt das BASPO mehrere

Netzwerke und ist Ansprechpartner für Kantone und Gemeinden, aber auch für nationale und internationale Organisationen aus Sport- und Bewegungsförderung. Jugendliche und Erwachsene sollen damit qualitativ gute Bedingungen für die Sportausübung und Bewegungsaktivitäten vorfinden; dies im Interesse der Leistungsfähigkeit, der sozialen Kohäsion und der Gesundheit.

Ertrag und Aufwand

1 000 CHF	Rechnung 2014	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Finanzplan 2017	Finanzplan 2018	2019	Ø Δ in % 2015-2019
Funktionsertrag	918	931	946	960	974	991	0
Funktionsaufwand	25 240	25 625	26 007	26 393	26 789	27 091	0
Investitionseinnahmen							
Investitionsausgaben							

Kurzkomentar:

Der der Leistungsgruppe zugeordnete Funktionsertrag steigt geringfügig an. Die Entwicklung des Funktionsaufwands weist mit durchschnittlich 1,4 Prozent einen Zuwachs aus, der leicht über der Teuerung liegt. Während der Personalaufwand stabil ist, ...

Dazugehörige Subventionen (Beiträge und Entschädigungen, Investitionsbeiträge):

A6210.0124 Entschädigungen für J+S – Aktivitäten
A6210.0123 Erwachsenen- und Seniorensport
A6210.0122 Entschädigungen Ausbildung an Kantone

Ziele

	Rechnung 2014	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Finanzplan 2017	Finanzplan 2018	2019
Angebot und Qualität der Aus- und Weiterbildungskurse in den Programmen des Jugend- und Erwachsenensports (J+S, esa) sind aufrechterhalten und bedürfnisorientiert weiterentwickelt.						
Anzahl Teilnehmende Experten- und Leiterbildung J+S (in Tausend)	60.5	62	65	67	69	70.5
Anzahl Teilnehmende Experten- und Leiterbildung esa (in Tausend)	1.2	1.9	2	2.1	2.3	2.5
Die Angebote in den Programmen des Jugend- und Erwachsenensports (J+S, schule.bewegt) werden genutzt.						
Anzahl Teilnahmen in J+S (in Tausend)	610	625	650	660	680	700
Anzahl teilnehmende Klassen bei „schule.bewegt“ (in Tausend)	-	-	3	4.3	8.5	10.5

Kommentar zu den Zielen

Mit den Zielen wird

Kennzahlen und Kontextinformationen

CHF	Rechnung 2014	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Finanzplan 2017	Finanzplan 2018	2019
Kennzahl x						
Kennzahl y						
Kennzahl z						

Budgetpositionen der Erfolgs- und Investitionsrechnung

Erfolgsrechnung

CHF	Rechnung 2014	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Finanzplan			Ø Δ in % 2015-2019
				2017	2018	2019	
Ertragspositionen							
<i>Globalbudget</i>							
E5100.0001 Funktionsertrag	17 390 561	15 912 000	15 897 000	15 897 000	15 897 000	15 897 000	0.0%
<i>Beiträge und Entschädigungen</i>							
E1400.0001 Buchgewinn Beteiligungen	2 260 000	5 400 000	4 600 000	4 800 000	5 400 000	3 600 000	-3.9%
Aufwandpositionen							
<i>Globalbudget</i>							
A6100.0001 Funktionsaufwand	85 692 404	87 076 700	90 020 000	92 284 500	92 621 300	92 958 600	1.6%
<i>Beiträge und Entschädigungen</i>							
A6210.0119 Turnen und Sport in der Schule	695 979	723 100	733 900	744 900	756 100	767 400	3.4%
A6210.0120 Turn- und Sportverbände	5 871 958	6 853 600	6 930 500	7 008 400	7 113 600	7 220 200	1.3%
A6210.0121 Internationale Sportanlässe	334 000	350 000	190 000	515 100	522 800	530 600	5.7%
A6210.0122 Entschädigungen Ausbildung an Kantone	3 499 879	4 110 700	4 164 900	4 219 900	4 275 700	4 339 800	1.4%
A6210.0123 Erwachsenen- und Seniorensport	1 110 223	300 000	300 000	300 000	304 500	309 100	0.0%
A6210.0124 Entschädigungen für J+S - Aktivitäten	58 029 367	66 949 000	73 833 200	79 230 800	80 141 800	81 343 800	5.0%
A6210.0125 Sportpolitisches Konzept	1 998 770	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	0.0%
<i>Wertberichtigungen Transferbereich</i>							
A6220.0001 Wertberichtigungen Transferbereich	2 260 000	5 400 000	4 600 000	4 800 000	5 400 000	3 600 000	-3.9%

Investitionsrechnung

CHF	Rechnung 2014	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Finanzplan			Ø Δ in % 2015-2019
				2017	2018	2019	
Investitionseinnahmen							
<i>Globalbudget</i>							
A7100.001 Investitionseinnahmen							
<i>Rückzahlung Darlehen und Beteiligungen</i>							
E7200.001 Rückzahlung Darlehen und Beteiligungen	7 110	0	0	0	0	0	0.0%
Investitionsausgaben							
<i>Globalbudget</i>							
A8100.0001 Investitionsausgaben							
<i>Investitionsbeiträge</i>							
A8300.0103 Sportsstättenbau	100 000	5 400 000	4 600 000	4 800 000	5 400 000	3 600 000	-9.6%
A8300.0116 Infrastruktur Stadien (EURO 2008)	2 160 000	0	0	0	0	0	0.0%

Begründungen zu den Budgetpositionen

Erfolgsrechnung

Ertrag

Funktionsertrag (E5100.0001) 16 500 000

fw 14.4 Mio., nf 0.0 Mio., LV 1.5 Mio.

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %
Differenz zu IAFP 2015-2018 100 000

Hauptkomponenten:

- Entgelte für Benutzungen und Dienstleistungen 6 600 000
- Verkäufe 8 800 000
- Übrige Entgelte 1 100 000

Der Funktionsertrag liegt mit 15.9 Millionen im Rahmen des Voranschlagwerts 2009. Das Angebot im Aus-, Weiterbildungs- und Dienstleistungsbereich der EHSM und der Belegungsgrad an den Standorten Magglingen und Tenero konnten in den vergangenen Jahren erweitert bzw. gesteigert werden und haben sich auf diesem Niveau etabliert. Trotz der Integration des Swiss Olympic House ist eine weitere Steigerung während der Umbauphase des Hauptgebäudes der Hochschule (Oktober 2008 – Oktober 2010) nicht möglich, da ein Grossteil der neu zur Verfügung stehenden Infrastruktur zu Arbeitsplätzen umfunktioniert wurde. Im Rahmen der Leistungsverrechnung werden innerhalb der Bundesverwaltung Erträge im Zusammenhang mit Beschaffungsdienstleistungen für Armeesportmaterial sowie Dienstleistungen zugunsten des Sports in der Armee erwirtschaftet. Die entsprechenden Erträge

liegen ebenfalls im Rahmen des Vorjahres.

Aufwand

Funktionsaufwand (A6100.0001) 90 020 000

fw 57.7 Mio., nf 1.0 Mio., LV 31.3 Mio.

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %
Differenz zu IAFP 2015-2018 100 000

Der Personalmehraufwand ist u.a. auf den Systemwechsel beim Erwachsenen- und Seniorensport (das BASPO setzt neu die Schwerpunkte in der Ausbildung und Qualitätssicherung) zurückzuführen. Der LV Mehraufwand ist wie folgt begründet: Die vereinfachte auf den Verkehrswerten basierende Berechnung wird per 1.1.2010 durch das kostenorientierte Mietermodell abgelöst, was zu einem erhöhten Mietaufwand führt. Die nach der Umbauphase des Hauptgebäudes der Hochschule (ab November 2010) veränderte Belegungssituation im Bereich der Arbeitsplätze führt bei der EHSM ebenfalls zu einer höheren Mietbelastung. Aufgrund der Anpassung der Verrechnungssätze seitens der Leistungserbringer und des Mengengerüsts steigt der Informatik- und Telekommunikationsaufwand.

Funktionsaufwand nach Kontengruppen

	Rechnung 2014	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Differenz zu VA 2015	
1 000 CHF				absolut	%
Personalaufwand	39 000	39 800	40 500	700	1.8
Sach- und Betriebsaufwand	45 700	46 300	48 500	2 200	4.8
davon Informatik	4 716	4 715	4 715	0	0.0
davon Beratungsaufwand	8 643	7 954	8 856	902	11.3
Übriger Funktionsaufwand	5 320	3 920	1 020	-2 900	-74.0

Aufwandkredite ausserhalb des Globalbudgets

Turnen und Sport in der Schule

A6210.0119 733 900

(SR 415.0, SR 415.01, SR 415.023.5)

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %
Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Die Beitragsleistungen für die nationale Fortbildung der Turn- und Sportunterricht erteilenden Lehrkräfte sowie der Fortbildung von Dozenten an den Turn- und Sportlehrerausbildungsstätten (Universität Bern, Basel, Lausanne, Genf, Freiburg, Neuenburg; ETHZ und Pädagogische Hochschulen) bleiben gleich wie im Vorjahr.

- Übrige Beiträge an Dritte fw 733 900

Turn- und Sportverbände und andere Organisationen

A6210.0120 6 930 500

(SR 415.0, SR 415.01, SR 415.41, SR 415.025.1)

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %
Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Die Unterstützung der zivilen Turn- und Sportverbände und weiterer Sportorganisationen, die Förderung der fachlichen Ausbildung von Hauptlehrkräften für Spitzen-, Breiten- und Erwachsenensport sowie die Unterstützung der Dopingbekämpfung bleiben gleich wie im Vorjahr.

- Übrige Beiträge an Dritte fw 6 930 500

Internationale Sportanlässe**A6210.0121 190 000**

(SR 415.0, SR 415.01)

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %

Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Aufgrund des Terminkalenders der internationalen Sportgrossanlässe sowie der im Rahmen des Anmeldeverfahrens eingegangenen Unterstützungsanträge fallen die Organisationsbeiträge 2010 im Vergleich zum Vorjahr tiefer aus.

- Übrige Beiträge an Dritte fw 190 000

Entschädigung Ausbildungsaktivitäten der Kantone**A6210.0122 4 164 900**

(SR 415.0, SR 415.01, SR 415.31)

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %

Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Die Beiträge an die Kantone für die Förderung der Leiteraus- und -fortbildung J+S (Pauschalbeiträge) und an das Programm «J+S Kids» bleiben im Rahmen des Vorjahres.

- Kantone fw 4 164 900

Erwachsenen- und Seniorensport**A6210.0123 300 000**

(SR 415.0, SR 415.01, SR 172.214.1, SR 415.32)

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %

Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Die Beiträge an die Verbände und Organisationen des Erwachsenen- und Seniorensports für die Aus- und Fortbildung der Leiter für den Erwachsenen- und Seniorensport bleiben gleich wie im Vorjahr.

- Übrige Beiträge an Dritte fw 300 000

Entschädigung für J+S Aktivitäten**A6210.0124 73 833 200**

(SR 415.0, SR 415.01, SR 415.31)

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %

Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Neben der Teuerung wurden neu zusätzliche 6 Millionen für die Ausdehnung des Jugend+Sport-Alters auf fünf- bis zehnjährige Kinder (J+S Kids) berücksichtigt. Beitragsempfänger sind die Organisatoren von J+S-Angeboten (Sportverbände, -vereine und Schulen).

- Übrige Beiträge an Dritte fw 73 833 200

Sportpolitisches Konzept**A6210.0125 2 000 000**

(SR 415.0)

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %

Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Die Mittel für Projekte zu den fünf Hauptzielsetzungen Gesundheit, Bildung, Leistung, Wirtschaft und Nachhaltigkeit, die durch die Partner (Swiss Olympic, Kantone, Städte und Gemeinden, Hochschulinstitute, Schweizerischer Verband für Sport in der

Schule) durchgeführt werden, bleiben gegenüber dem Vorjahr unverändert.

- Übrige Beiträge an Dritte fw 2 000 000

Wertberichtigung im Transferbereich**A6220.0001 4 600 000**

(BB vom 20.9.2007 über Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung)

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %

Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Gemäss NRM werden über die Investitionsrechnung verbuchte Transferzahlungen zum Zeitpunkt der Auszahlung zu 100 Prozent wertberichtigt.

- Wertberichtigung auf Investitionsbeiträgen nf 4 600 000

Investitionsrechnung**Globalbudget****Investitionsausgaben****A8100.000 x**

Differenz zu VA 2015 (in %) x %

Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) xxx

Die Investitionsausgaben bewegen sich im Rahmen des Vorjahres. Es handelt sich ausschliesslich um Investitionen im Bereich der Sachanlagen (Fahrzeuge, Maschinen und Geräte).

- Mobilien, Installation, Einrichtungen fw xxx
- Investitionen Maschinen, Apparate, Geräte fw xxx
- Investition Personenwagen fw xxx

Investitionsausgaben ausserhalb des Globalbudgets**Sportstättenbau****A8300.0103 4 600 000**

(BB vom 20.9.2007 über Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK III/BBI 2007 1869).

Differenz zu VA 2015 (in %) 1 %

Differenz zu IAFP 2015-2018 (in Mio.) 100 000

Im Rahmen von NASAK II werden im Voranschlagsjahr 1,1

Millionen für Projekte eingesetzt (VA 2009: 1.9 Millionen). Basierend auf dem BB vom 20.9.2007 über Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK III/BBI 2007 1869) werden 2009-2012 Investitionsprojekte im Umfang von jährlich 3,5 Millionen unterstützt.

- Investitionsbeiträge fw 4 600 000



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Leistungsvereinbarung 2016

Bundesamt für Sport (BASPO)

(Beispiel mit fiktiven Angaben)

Bundesamt für Sport BASPO

Eidg. Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Matthias Remund
Direktor

Ueli Maurer
Departementsvorsteher

Bern, 17.12.2015

Bern, 17.12.2015

Verteiler:

Beilagen: *(in diesem Muster nicht enthalten)*

1 Leistungsnachweis 2015 mit Jahresendprognosen

nur bei Bedarf beizulegen:

2 Voranschlag 2016 mit IAFP

3 Zusammenfassung strategische Schwerpunkte 2016-2019

4 Wirkungsmodell pro Leistungsgruppe (wo vorhanden)

1 Jahresziele

1.1 Ziele des Bundesrats (Band I und Band II)

Ziele, Massnahmen, Projekte	Termine
Sportförderungsgesetz - Das Sportförderungsgesetz und die Vollzugserlasse sind in Kraft gesetzt.	30.6.2016
Kandidatur Olympische Winterspiele 2026 - Die interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung des Bundesamtes für Sport BASPO hat die Rahmenbedingungen einer allfälligen Kandidatur der Schweiz analysiert und zu Händen des Bundesrates beurteilt.	30.9.2016

1.2 Projekte und Vorhaben

Ziele, Massnahmen, Projekte	Termine
Sportförderungsgesetz - Die ersten Leistungsverträge mit den Partnern des öffentlichen und privaten Rechts sind zu 80 % abgeschlossen.	31.12.2016
Die Führungsprinzipien des Chefs VBS - Die Anweisungen des Chefs VBS für eine abgestimmte und stufengerechte Kommunikation sind umgesetzt.	30.6.2016
- Das Projektportfolio ist in allen Departementsbereichen umgesetzt.	30.9.2016

2 Leistungsgruppe: Jugend- und Erwachsenensport, Fördermassnahmen

2.1 Ziele (Planwerte fakultativ)

Ziele und Messgrössen	2014 IST	2015 ERW	2016 SOLL	2017 PLAN	2018 PLAN	2019 PLAN
Angebot und Qualität der Aus- und Weiterbildungskurse in den Programmen des Jugend- und Erwachsenensports (J+S, esa) aufrechterhalten und bedürfnisorientiert weiterentwickeln.						
Anzahl Teilnehmende Experten- und Leiterbildung J+S (in Tausend)	60.5	62.0	65.0	67.0	69.0	70.5
Anzahl Teilnehmende Experten- und Leiterbildung esa (in Tausend)	1.2	1.9	2.0	2.1	2.3	2.5
Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK 4) gemäss Konzeptzielen und Projektplanung vom 10.2.2012 geleistet						
Zufriedenheit der Leistungsempfänger mit der Projektabwicklung durch das BASPO (Skala 1-10)	7.5	7.9	≥ 8.2	≥ 8.5	≥ 8.5	≥ 8.5
Die Angebote in den Programmen des Jugend- und Erwachsenensports (J+S, schule.bewegt) werden genutzt.						
Anzahl Teilnahmen in J+S (in Tausend)	610	625	650	660	680	700
Anzahl teilnehmende Klassen bei «schule.bewegt» (in Tausend)	---	---	2.5	4.3	8.5	10.5
Die Wirksamkeit der Programme des Kinder- und Jugendsports erhöht sich dank Massnahmen des Sportförderungsgesetzes vom 17.6.11						
Vergleich der Evaluationsergebnisse 2015-2017 mit 2005-2007						positiv
Die Fördermassnahmen werden von den Zielgruppen als zweckmässige Instrumente der Sportförderung wahrgenommen.						
Zufriedenheit der Zielgruppen (Skala 1-10)	7.9	---	---	≥ 8.2	---	---

Bemerkungen: Der erfolgreiche Abschluss der Erweiterung von J+S auf die Altersgruppe der 5- bis 10-Jährigen, das bis Ende 2015 eingeführte Programm «Erwachsenensport Schweiz esa» sowie die effizientere Zusammenarbeit des BASPO mit den Kantonen, Gemeinden, Verbänden und Organisatoren von Sportanlässen führen zusammen sowohl 2016 als auch in den Folgejahren zu einer steigenden Nachfrage. Die mit der Umsetzung des Sportförderungsgesetzes erwartete höhere Wirksamkeit der Programme des Kinder- und Jugendsports soll durch eine 2019 zu veröffentlichende Evaluation überprüft werden. Dank der effizienteren Zusammenarbeit des BASPO mit den verschiedenen öffentlich- und privatrechtlichen Partnern beim Bau von Sportanlagen mit nationaler Bedeutung steigt die Zufriedenheit der Leistungsempfänger mit der Projektabwicklung durch das BASPO kontinuierlich und stabilisiert sich ab 2018 auf hohem Niveau. Die Zufriedenheit der Zielgruppen mit den Fördermassnahmen des BASPO als wirkungsvolles Instrument der Sportförderung soll gegenüber der Erhebung von 2014 steigen. Die nächste Erhebung erfolgt 2017.

2.2 Kennzahlen und Kontextinformationen (fakultativ)

	2014 IST	2015 PROG	2016 PROG	2017 PROG	2018 PROG	2019 PROG
Leistungsbezogene Kennzahlen						
Kosten pro Kurstag je TeilnehmerIn J+S in CHF	290	320	310	300	295	290

Bemerkungen: Dank der konsequenten Nutzung der aus der steigenden Nachfrage resultierenden Skaleneffekte können die Kosten pro Kurstag ab 2016 kontinuierlich gesenkt werden.

Kontextinformationen	2014 IST	2015 PROG	2016 PROG	2017 PROG	2018 PROG	2019 PROG
Bevölkerungsstruktur: Anzahl unter 20-Jährige in Tausend gem. Bundesamt für Statistik	1645	1650	1651	→	→	↑

Bemerkungen: Bei der Betrachtung der Wanderungssaldi zeigt sich, dass die Immigranten und Immigrantinnen primär jüngere Menschen im Alter zwischen 20 und 40 Jahren sind, die entweder bereits mit einer Familie immigrieren oder in den Jahren nach der Immigration eine Familie gründen. Daraus ergibt sich, dass der Anteil der unter 20-Jährigen an der Wohnbevölkerung mittelfristig tendenziell steigen wird.

Übersicht und Beschreibung ausgewählter kantonaler Modelle

	Aargau	Bern	Luzern	Wallis	Zürich	Genf
(1) Flächendeckende Umsetzung in Bezug auf:						
a. Bildung von Aufgabenbereichen, Produktgruppen etc.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Zuteilung von Globalbudgets	✓	✓	✓	-	✓	-
c. Ziele und Messgrößen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
d. Explizite Leistungsvereinbarungen	-	✓	✓	✓	✓	-
e. Ausnahmen	Selbst. Anstalten	Selbst. Anstalten	Selbst. Anstalten	Gerichte, Staatsanwaltschaft, Selbst. Anstalten	Personalvorsorge, Arbeitslosenkasse, Parlamentsbehörden, Judikative	Selbst. Anstalten
(2) Verknüpfung der Planungsinstrumente:						
a. Langfristplanung - Mittelfristplanung	✓	-	✓	-	✓	-
b. Mittelfristplanung - Jahresplanung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(3) Leistungen und Wirkungen: Entscheidungsfindung, Beschlussgrößen des Parlaments						
a. Sachkommissionen in Budgetprozess einbezogen	✓	-	✓	✓	✓	-
b. Beschlussgrößen auf Stufe	Aufgabenbereich	-	Aufgabenbereich	Dienststelle	Leistungsgruppe	Programm
c. Obligatorische Beschlussgrößen	✓	-	✓	✓	✓	✓
d. Fakultative Beschlussgrößen	-	-	-	-	-	-
(4) Beschluss/Information IT, Personal Stufe Parlament:						
a. Zusatzinformationen in Budget/Rechnung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Beschluss direktionsübergreifender Personalaufwand	-	-	-	✓	-	✓
c. Beschluss Stellenplan	-	-	-	-	-	-
d. Beschluss prozentuale Veränderung der Löhne	✓	✓	-	-	-	-
e. Beschluss direktionsübergreifender IT-Aufwand	✓	-	✓	✓	✓	✓
(5) Handlungsspielräume und Anreize:				Kein Globalbudget		Kein Globalbudget
a. Kompensation Aufwand/Ertrag in Globalbudget	✓	✓	✓	✓	✓	-
b. Übertragung Restmittel auf Folgejahr	✓	✓	✓	✓	✓	(✓)
c. Verschiebungen innerhalb Globalbudget-Einheiten	✓	✓	✓	✓	✓	-
d. Bildung und Verwendung von Rücklagen	(✓)	-	-	-	(✓)	-
<i>Legende: ✓: gegeben; (✓): teilweise gegeben; -: nicht gegeben</i>						

Kanton Aargau

Gesetzgebung: Die Grundlage für ein neues Steuerungsmodell wurde mit dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen und Leistungen (GAF) vom 11. Januar 2005 geschaffen.

Grundsätze: Nach § 2 des GAF gelten die folgenden Grundsätze der Aufgabenerfüllung (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen): Überprüfung auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, Beachtung des besten Nutzenverhältnisses, Überprüfung auf Notwendigkeit und Tragbarkeit, Kriterien für neue Aufgaben: Wichtigkeit, Dringlichkeit, Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung. Ausgaben und Einnahmen sind auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten, Verpflichtungen sind abzutragen.

*Instrumente*³⁵: Zu Beginn einer Legislaturperiode legt der Regierungsrat ein auf zehn Jahre ausgerichtetes Entwicklungsleitbild mit Szenarien, politischen Ausrichtungen und Strategien fest und bringt dieses dem Grossen Rat zur Kenntnis. Zu neuen oder wesentlichen Veränderungen von kantonalen Aufgaben unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat Planungsberichte. Der Grosse Rat kann Änderungen an den Planungsberichten verlangen. Der Regierungsrat³⁶ erstellt für die ihm zugewiesenen Aufgabenbereiche den Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und unterbreitet diesen jährlich dem Grossen Rat zur Genehmigung. Der AFP umfasst vier Jahre. Gemeinsam mit dem AFP unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat jährlich den Entwurf des Budgets zum Beschluss. Der Grosse Rat genehmigt die Planjahre und kann dabei seine Vorstellungen und Vorgaben zum AFP im Folgejahr einbringen. Der Regierungsrat erstellt die für ihm zugewiesenen Aufgabenbereiche den Jahresbericht mit Jahresrechnung und unterbreitet ihn dem Grossen Rat zur Genehmigung.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Die Steuerung über den Aufgaben- und Finanzplan und das Budget erfolgt durch den Grossen Rat nach 43 Aufgabenbereichen.

Steuerungsinformationen: Im Aufgaben-/Finanzplan und Budget werden für die Planungs- und Steuerungsgebiete folgende typische Informationen ausgewiesen: Kennzahlen (Umfeld, Leistung, Finanzen, Personal), Entwicklungsschwerpunkte mit Massnahmen, Ziele mit Indikatoren, Globalbudgets, Klein- und Grosskredite, leistungsabhängige Aufwände und Erträge.

Globalbudgets: Diese werden je Produktgruppe erteilt und setzen sich wie folgt zusammen: Erlöse minus Kosten; aber ohne Staatsbeiträge und ohne fiskalische Erlöse/Bussen.

Spezielles: Mittels Auftrag³⁷ kann der Grosse Rat auf die Steuerungsgebiete und -kompetenzen der Regierung einwirken und insbesondere die Auswirkungen von Massnahmen auf die Aufgaben- und Finanzplanung aufzeigen lassen.

Kanton Bern

Gesetzgebung: Das neue Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) vom 26. März 2002 bildet die Grundlage zur ergebnisorientierten Steuerung von Finanzen und Leistungen.

³⁵ Vgl. Kanton Aargau, Gesetz vom 11. Januar 2005 über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), Art. 10, 11, 12, 13, 25.

³⁶ Mit gleichem Dokument reichen das Leitungsorgan der Gerichte und das Büro des Grossen Rats ihre Planung an den Grossen Rat ein; dies gilt auch für den Budgetentwurf und den Jahresbericht

³⁷ Vgl. Kanton Aargau, Gesetz vom 19. Juni 1990 über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG]), Art. 41 und 48.

Grundsätze: Nach Art. 3 des FLG steuern der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung die Finanzen und Leistungen und führen den Haushalt. Sie beachten dabei die Grundsätze der Führungs-, Wirkungs-, Leistungs-, Kosten- und Erlösorientierung.³⁸

*Instrumente*³⁹: Der Steuerungsprozess beginnt mit den Richtlinien der Regierungspolitik. Der Regierungsrat hält darin die Zielsetzungen und Strategien seiner Politik jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode fest. Der Aufgaben- und Finanzplan dient der mittelfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen. Er umfasst das Voranschlagsjahr und die drei darauf folgenden Kalenderjahre. Der Voranschlag dient der kurzfristigen Steuerung von Finanzen und Leistungen. Der Geschäftsbericht dient der Rechenschaftsablage über die Verwaltungstätigkeit und das Finanzgebaren eines Kalenderjahres. Der Regierungsrat, die Direktionen und die Ämter führen ein angemessenes, aufeinander abgestimmtes Controlling.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Im Aufgaben-/Finanzplan und im Voranschlag sind den zwölf Bereichen (z. B. Volkswirtschaftsdirektion) 93 Produktgruppen (z. B. Jagd) zugeordnet.

Steuerungsinformationen: Im Aufgaben-/Finanzplan und Voranschlag werden für die Planungs- und Steuerungsbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Zukünftige Entwicklung, Wirkungs- und Leistungsziele mit Indikatoren, Laufende Rechnung, Investitionsrechnung, Deckungsbeitragsrechnung.

Globalbudgets: Diese werden je Produktgruppe erteilt und setzen sich wie folgt zusammen: Erlöse minus Kosten; aber ohne Staatsbeiträge und ohne fiskalische Erlöse/Bussen.

Spezielles: Mittels Auftrag kann der Grosse Rat dem Regierungsrat Aufträge zur Gestaltung und zum Inhalt von Voranschlag, Aufgaben-/Finanzplan und Geschäftsbericht erteilen. Mit einer Planungserklärung kann sich der Grosse Rat zu den Berichten des Regierungsrates (u. a. zum Aufgaben-/Finanzplan) inhaltlich äussern. Wenn die Regierung eine Planungserklärung nicht oder nur teilweise erfüllen kann, dann hat sie dies dem Grossen Rat gegenüber zu begründen.⁴⁰

Zukunft NEF optimiert: Aufgrund der Evaluation von NEF sollen ab 2012 Neuerungen im Steuerungsmodell des Kantons Bern vorgenommen werden, um das Steuerungsmodell zu vereinfachen und stärker an die Bedürfnisse des Grossen Rats anzupassen. Die Änderungen betreffen im Zeitpunkt der Vernehmlassung: Reduktion der Anzahl Produktgruppen um einen Drittel von rund 90 auf rund 60; Ersatz der Leistungs- und Wirkungsziele sowie der dazugehörigen Indikatoren durch besser verständliche Leistungsinformationen; Vereinfachung des finanziellen Ausweis der Produktgruppenergebnisse; Neugestaltung und Verkürzung von Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan; Beibehaltung mehrerer Trendmeldungen zum voraussichtlichen Rechnungsergebnis, aber Verzicht auf eine Hochrechnung per Ende August.

Kanton Luzern

Gesetzgebung: Der Kanton Luzern hatte bis 2011 zunächst darauf verzichtet, im Zusammenhang mit dem Reformprojekt WOV ein neues Gesetz zu schaffen oder eine Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes vorzunehmen. Hingegen waren die folgenden bereits bestehenden Gesetze im Hinblick auf die flächendeckende Einführung per 1.1.2006 angepasst worden: Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976, Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995, Finanzhaushaltgesetz vom

³⁸ Kanton Bern, Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Art. 64.

³⁹ Vgl. Kanton Bern, Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG), Art. 2a und Kanton Bern, Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG), Art. 60-65.

⁴⁰ Vgl. Kanton Bern, Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG), Art. 52b und 61, Fassung vom 9. Februar 2004.

13. September 1977. Seit 1. Januar 2011 ist jedoch mit dem neuen Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Dienstleistungen vom 13. September 2010 eine weiterentwickelte Form des Steuerungsmodells in Kraft. Das neue Gesetz regelt die Steuerung der Finanzen und der Leistungen, die Ausgaben und deren Bewilligung und die Rechnungslegung.

Grundsätze: Nach Art. 3 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Dienstleistungen führen der Kantonsrat, der Regierungsrat, die Gerichte und die Verwaltung den Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit. Diese Grundsätze sind auch für die Steuerung der Finanzen und der Leistungen massgebend. Die Verursacherinnen und Verursacher und die Nutzniessenden besonderer Leistungen des Staates haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen (Verursacherprinzip).

*Instrumente*⁴¹: Die Kantonsstrategie ist das oberste Planungs- und Führungsinstrument des Regierungsrates. Sie umfasst drei strategische Ziele und sechs politische Schwerpunkte und ist zeitlich auf etwa 10 Jahre angelegt (ab 2011). Eine Ebene darunter existiert das Legislaturprogramm. Es gilt für vier Jahre und die Kantonsstrategie befindet sich im Anhang des Legislaturprogramms. Das Legislaturprogramm 2011–2015 umfasst zwei Teile. Im ersten Teil wird für die wesentlichen Politikfelder dargelegt, wie der Regierungsrat in den kommenden vier Jahren die Kantonsstrategie umsetzen will. Im zweiten Teil werden die Ziele auf der Stufe der Aufgabenbereiche operationalisiert, also in konkrete Massnahmen und Projekte übergeführt. Die Verknüpfung der beiden Dokumente erfolgt jedoch nicht wortgetreu. Darunter gibt es den rollenden, 4-jährigen Aufgaben- und Finanzplan (AFP, dritte Ebene). 2011 wurden die beiden bisherigen Dokumente «Entwurf zum Voranschlag» und «Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (IFAP)» zu einem einzigen Planungsbericht AFP zusammengeführt. Hierin wird der jeweils aktuelle Stand der Leistungsplanung abgebildet. Der AFP knüpft an zwei Stellen systematisch an das Legislaturprogramm an:

Bericht zu den Hauptaufgaben: Für jedes Legislaturziel wird schwerpunktmässig die voraussichtliche Leistungsentwicklung der vier AFP-Jahre dargelegt. Hierfür werden für jedes Legislaturziel die entsprechenden Indikatoren und Massnahmen inklusive Erläuterungen tabellarisch aufgeführt. Im AFP wird der jeweils aktuelle Stand der Leistungsplanung abgebildet. Gegenüber dem sukzessive veraltenden Legislaturprogramm können sich also jährlich zunehmende Abweichungen ergeben.

Bei jedem Aufgabenbereich wird einleitend auf das Legislaturprogramm Bezug genommen. Der Inhalt bleibt über eine Legislatur hinweg unverändert. Der AFP ist somit direkt kompatibel mit der Stufe Aufgabenbereiche des Legislaturprogramms. Je Aufgabenbereich werden die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Voranschlagsjahr und in drei weiteren Planjahren aufgezeigt.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Im Aufgaben- und Finanzplan sind die zehn Hauptaufgaben (z. B. polizeiliche Leistungen) mit 45 Aufgabenbereichen ausgewiesen. Daneben werden diese in 82 Leistungsgruppen unterteilt (z. B. verkehrspolizeiliche Leistungen).

Steuerungsinformationen: Im Aufgaben- und Finanzplan inklusive Voranschlag werden für die Aufgabenbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Bezug zum Legislaturprogramm 2011–2015 (Planungsgrundlagen des Regierungsrates: Strategische Ziele und Massnahmen, Lagebeurteilung, Schlussfolgerungen), Politischer Leistungsauftrag mit Erläuterungen (Aktuelles Umfeld / Chancen und Risiken, Politischer Leistungsauftrag, Leistungsgruppen, Zielschwerpunkte und Indikatoren, Statistische Messgrössen wie z. B. Personalbestand), Gesetzgebungsprojekte, Massnahmen und Projekte, Hochbauprojekte, weitere Massnahmen aus Strategie und Legislaturprogramm, Entwicklung der Finanzen im Aufgabenbereich, Erfolgsrechnung.

Globalbudgets: Diese werden je Aufgabenbereich erteilt und setzen sich wie folgt zusammen: Saldo aus Ertrag minus Aufwand. Separate Voranschlagskredite werden für die Investitionsausgaben pro Aufgabenbereich beschlossen. Die Investitionseinnahmen werden separat aufgeführt.

⁴¹ Vgl. Kanton Luzern, Gesetz vom 13. September 2010 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Spezielles: Beim Steuerungsmodell wird ein besonderes Augenmerk auf die Feinabstimmung zwischen der politischen Steuerung und der betrieblichen Führung durch die Verwaltung gelegt. Dies wird erreicht durch eine grösstmögliche Übereinstimmung der Organisationsstruktur mit der funktionalen Gliederung des Staatshaushalts, einer möglichst durchgängigen Gestaltung der Steuerungsinstrumente sowie mit der zeitlichen Abstimmung der Steuerungsprozesse in der Weise, dass die erforderlichen Informationen zeitgerecht vorhanden sind und die notwendigen Rückkoppelungen stattfinden können. Der Kantonsrat kann in diesem Zusammenhang mit Motionen und Postulaten Änderungen des Leistungsumfangs und der Leistungsqualität sowie der Gliederung der Leistungsgruppen verlangen.

Canton du Valais

Législation: le canton du Valais a renoncé à promulguer une nouvelle loi ou à procéder à une révision complète de sa loi sur les finances lors de l'introduction de son nouveau modèle de gestion. En revanche, les lois suivantes ont été adaptées au 1er janvier 2008, à l'occasion de la généralisation de la gestion par mandats de prestations: loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, loi du 11 mai 1983 fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais (loi sur le statut des fonctionnaires), loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs.

Principes: selon l'art. 3bis de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, toutes les prestations de l'administration doivent être clairement identifiées et définies. Dans ce but, sont notamment décrits les effets et résultats attendus des prestations, ainsi que les ressources financières et humaines nécessaires à leur réalisation. Le principe de qualité exige que les prestations répondent aux besoins et attentes légitimes de leurs destinataires, que leur réalisation soit planifiée, contrôlée et évaluée et que, en cas d'écart, des mesures d'amélioration soient mises en œuvre. Le principe de pertinence implique que les prestations répondent à un besoin avéré et produisent les effets et les résultats escomptés.

*Instruments*⁴²: la loi prévoit, comme instruments de direction de l'Etat et de son administration, la planification intégrée pluriannuelle, ainsi que les mandats de prestations politiques, stratégiques et opérationnels et les rapports de controlling s'y rapportant. La première année de la planification pluriannuelle intégrée correspond au budget. Les mandats de prestations politiques sont fixés entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat et font partie intégrante de la planification pluriannuelle intégrée et du budget. Les mandats de prestations stratégiques sont fixés entre le Conseil d'Etat et les départements sur la base des mandats de prestations politiques.

Quant aux mandats de prestations opérationnels, fixés entre les départements et les services, ils précisent les mandats de prestations stratégiques et politiques. Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil le compte (rapports de controlling) et le rapport de gestion, où il rend compte de son activité.

A noter que l'élaboration du budget se fait selon un processus descendant (« top down ») et par enveloppes budgétaires. Une fois le budget global de l'Etat du Valais arrêté, le gouvernement alloue aux départements une enveloppe en fonction de priorités définies. Les chefs de département répartissent ensuite leur enveloppe, sur la base de priorités d'action qu'ils ont fixées. Les services procèdent sur cette base à la budgétisation par rubriques comptables. La décision du parlement porte sur les rubriques comptables. Le processus d'élaboration du budget inclut la rédaction concomitante des trois niveaux de mandats de prestations et la mise à jour de la planification intégrée pluriannuelle.

Domaines de planification et de pilotage: la planification pluriannuelle intégrée répartit les cinq départements et la présidence (p. ex. Département de l'économie et du territoire), ainsi que la Chancellerie

⁴² Cf. canton du Valais, loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, art. 15bis, 15ter, 23 et 27.

d'Etat, en treize domaines d'intervention (p. ex. économie publique). L'élaboration concrète du budget incombe à 41 services, répartis entre les six départements.

Informations destinées au pilotage: la planification intégrée pluriannuelle renferme diverses informations typiques pour les domaines de planification et de pilotage: programme de législature, objectifs politiques, mesures prioritaires, indicateurs de performance, compte de fonctionnement, compte des investissements, déficit ou excédent de financement. Le budget renferme les informations suivantes: objectifs et sous-objectifs politiques, mesures prioritaires, indicateurs de performance, subventions, compte de fonctionnement, compte des investissements, charges/produits par groupes de produits/produits, effectif du personnel.

Enveloppes budgétaires: Le canton du Valais ne connaît pas le régime des enveloppes budgétaires. Le parlement décide pour chaque service un budget formé de rubriques (natures comptables). Dans les limites de ce budget, ils bénéficient d'une grande flexibilité pour l'allocation des ressources par groupe de produits et par produit.

Dispositions particulières: le Grand Conseil valaisan a constitué des commissions thématiques, p. ex. dans la construction et les transports. Ces commissions examinent en première lecture les mandats de prestations politiques (budget) et les rapports de controlling (compte) relevant de leur domaine d'activité, procèdent aux évaluations requises et émettent leurs propositions d'adaptations à l'attention du Grand Conseil. Lors de l'examen du budget et du compte, si la commission thématique et la commission des finances n'ont aucune observation à formuler et si aucun groupe politique n'élève non plus d'objection, il n'y a ni discussion ni vote. Le mandat de prestations politique, respectivement le rapport de controlling, de l'unité administrative considérée est réputé accepté.

Kanton Zürich

Gesetzgebung: Mit den beiden neuen Gesetzen zur «Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005» und zu «Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG)» wurde die Verwaltungsreform wif! abgeschlossen. Sie bilden die Grundlage des neuen Steuerungsmodells.

Grundsätze: Die Steuerung von Leistungen und Finanzen hat nach den Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erfolgen. Im Besonderen gelten die folgenden Grundsätze: Ausrichtung an den zu erbringenden Leistungen und Wirkungen, Verbindung von Leistungen und finanziellen Mitteln, Globalbudgetierung, Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

*Instrumente*⁴³: Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein Controlling gesteuert. Dieses umfasst Zielfestlegung, Planung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung staatlichen Handelns. Mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) werden jährlich für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung definiert. Der KEF dient als Grundlage für die Festlegung von Budget und Steuerfuss. Mit dem Budget werden die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr festgelegt. Der Budgetentwurf des Regierungsrates entspricht dem ersten Planjahr des KEF. Die Berichterstattung des Regierungsrats an den Kantonsrat umfasst zweimal jährlich einen Zwischenbericht zur finanziellen Entwicklung und zu bedeutenden Veränderungen der Leistungsentwicklung sowie jährlich einen Geschäftsbericht einschliesslich der Jahresrechnung. Planung, Budgetierung, operative Führung und Rechenschaftsablage können durch eine Kosten-Leistungs-Rechnung unterstützt werden.

Planungs- und Steuerungsbereiche: Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan einschliesslich Budgetentwurf sind den sieben Direktionen (z. B. Bildungsdirektion) und der Staatskanzlei 93 Leistungsgruppen (z. B. Lehrmittelverlag) zugeordnet. Behörden und Rechtspflege bilden weitere elf und

⁴³ Vgl. Kanton Zürich, Gesetz vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung (CRG), Art. 6, 9, 14, 26, 27, 28.

die Anstalten weitere neun Leistungsgruppen. Zusätzlich wird die Planung und Steuerung der direktionsübergreifenden, verwaltungsinternen Funktionsbereiche Immobilien, Informatik, Personal und Umwelt festgehalten.

Steuerungsinformationen: Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan und Budgetentwurf werden für die Planungs- und Steuerungsbereiche folgende typische Informationen ausgewiesen: Strategische Ziele und Projekte, Entwicklungsschwerpunkte, Indikatoren (Wirkung, Leistung/Effizienz, Wirtschaftlichkeit), Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Fonds, Personalstellen.

Globalbudgets: Diese werden je Leistungsgruppe erteilt und beinhalten: Saldo der laufenden Rechnung, Investitionseinnahmen, Investitionsausgaben.

Spezielles: Der Kantonsrat kann den Regierungsrat mit einer Leistungsmotion verpflichten, mit dem nächsten Globalbudget die finanziellen Folgen eines alternativen Leistungsniveaus zu berechnen oder in bestimmten Leistungsgruppen ein vorgegebenes Leistungsziel in das Globalbudget aufzunehmen. Während die Leistungsmotion ausschliesslich das nächste Budget betrifft, kann der Kantonsrat mit der KEF-Erklärung⁴⁴ Einfluss auf die Planperiode nach dem Budgetjahr nehmen, indem er Anpassungen der im KEF festgelegten Leistungs- oder Finanzvorgaben verlangt. Der Regierungsrat kann diese umsetzen oder innerhalb dreier Monate nach dem Kantonsratsbeschluss begründen, weshalb er den Auftrag nicht umsetzen kann oder will.

République et canton de Genève

Législation: Les règles déterminant la gestion des finances de la République et canton de Genève sont énoncées dans la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). Le budget de l'année 2011 a ainsi été le premier à être établi par prestation et par programme, et non plus selon l'organisation administrative de l'Etat. Cette nouvelle manière de procéder est conforme à l'article 42A de la LGAF.

Principes: La LGAF stipule que l'administration doit agir conformément aux exigences du droit, de la proportionnalité, de l'efficacité et de la rationalité. Le principe de la proportionnalité veut que tout acte administratif soit nécessaire et approprié à la réalisation du but fixé. Le principe de l'efficacité et de la rationalité exige un choix et une organisation des moyens administratifs garantissant la meilleure gestion administrative possible. Les principes de la gestion financière comprennent les règles de la légalité, de l'emploi judicieux et économique des moyens, de l'équilibre budgétaire, de la non-affectation des impôts principaux, du paiement par l'utilisateur et de la rémunération des avantages économiques. La planification financière, le budget et les comptes sont établis dans le respect des principes prévus par les normes IPSAS ou IFRS.

*Instruments*⁴⁵: La loi prévoit comme instruments de direction de l'Etat et de son administration un plan financier quadriennal et un budget annuel. Le plan financier quadriennal comprend une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs. Actualisé chaque année, le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels. Son établissement suit les mêmes règles que celles de l'élaboration du budget. Le budget se subdivise en un budget de fonctionnement où figurent les charges et les revenus, et un budget d'investissement pour les dépenses et les recettes d'équipement. Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil les comptes, accompagnés du rapport de gestion, où il rend compte de son activité au plus tard le 31 mars de chaque année.

⁴⁴ In Kraft seit 1.10.2007, vgl. Kanton Zürich, Gesetz vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung, Art. 13, Abs. 2 und Kantonsratsgesetz (KRG) vom 5. April 1981, Art. 34.

⁴⁵ Cf. canton de Genève, loi du 7 octobre 1993 sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), titre III.

Domaines de planification et de pilotage: Le budget est décliné en 17 politiques publiques, recouvrant 61 programmes et 176 prestations. Les politiques publiques sont les grands domaines d'action de l'Etat. Elles recouvrent les missions de l'Etat inscrites dans les lois de portée générale. Les programmes correspondent au découpage stratégique des politiques publiques en groupes de prestations homogènes. Les prestations sont des biens ou services produits par une unité administrative et délivrés à des destinataires ou usagers externes à l'Etat, ou à d'autres unités administratives. Chaque programme est doté d'objectifs et assorti d'indicateurs mesurant l'efficacité et l'efficience, ainsi que de valeurs-cibles pour chacun de ces indicateurs.

Informations destinées au pilotage: Le plan financier quadriennal (PFQ) constitue un outil d'aide à la décision des autorités, en vue de garantir l'atteinte, à moyen terme, de l'objectif d'équilibre des finances publiques. Il vise à estimer les disponibilités et les besoins financiers pour les quatre prochaines années, selon un ordre de priorités défini. Il permet ainsi d'évaluer les impacts financiers à moyen terme des décisions politiques du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, en chiffrant sur quatre ans, les coûts et les recettes des différentes politiques publiques. Il fixe le cadre général d'établissement des projets de budgets annuels.

Enveloppes budgétaires: La République et canton de Genève ne connaît pas le régime des enveloppes budgétaires. Le Grand Conseil est compétent pour: le vote des impôts; le vote du budget, des comptes, des crédits supplémentaires, complémentaires, extraordinaires et de la gestion du Conseil d'Etat; la ratification du budget et des comptes des établissements publics autonomes, à moins que la loi n'en dispose autrement; l'autorisation d'emprunter; le vote des lois d'investissement; les aliénations du patrimoine administratif; les aliénations immobilières du patrimoine financier, sous réserve des exceptions prévues par la constitution. En plus le Grand Conseil traite les plans financiers pluriannuels comme des rapports divers.

Dispositions particulières: Le modèle de pilotage se distingue par le budget par prestation et par programme. Le canton de Genève délègue beaucoup de tâches à des entités autonomes. En 2013, les subventions de fonctionnement allouées à des entités autonomes dépendantes de l'Etat représentent 31 % des charges totales de l'Etat. Les relations entre l'Etat et ces entités sont réglées par des contrats de prestations ratifiés par une loi adoptée par le parlement.