



Rohstoff

Datum: 20.11.2013

Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

Inhalt

Ausgangslage

Ziele

Grundlagen

Instrumente

Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung

Umsetzung

Ausgangslage

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

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

eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufgenommen, die dazu beigetragen hat, dass die Evaluation staatlicher Massnahmen und Programme starken Auftrieb erhalten hat.

Ziele

Der Bundesrat will mit dem NFB die Steuerung von Aufgaben und Finanzen verbessern, indem er die Leistungstransparenz im Voranschlag und im Finanzplan erhöht. Die generellen Ziele des NFB sind:

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

Grundlagen

Das NFB benötigt als Grundlage einen Leistungskatalog sämtlicher Verwaltungseinheiten. Leistungen können anhand von Dimensionen wie Mengen, Qualitäten, Fristen, Kosten oder Zufriedenheit der Leistungsempfängerinnen und -empfänger beschrieben werden. Jede Verwaltungseinheit soll in der Regel eine bis fünf Leistungsgruppen ausweisen, sodass die Bundesverwaltung insgesamt aus etwa 140 Leistungsgruppen bestehen wird. Mit dieser Detaillierung soll gewährleistet werden, dass sich die Politik nicht in zu umfangreichen Artikel- und Dienstleistungskatalogen verliert. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die Amtsleitungen ihre Leistungen noch wiedererkennen und die Anweisungen der Politik zielgerichtet umsetzen können.

Instrumente

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

- Legislaturfinanzplan (LFP): Der zu Beginn jeder Legislaturperiode erstellte LFP wird verstärkt auf mittel- bis langfristige Entwicklungstendenzen ausgerichtet. Die Perspektive über acht bis zehn Jahre hilft, ausgabenpolitische Prioritäten und finanzpolitischen Korrekturbedarf frühzeitig zu erkennen und Massnahmen rechtzeitig einzuleiten.
- Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (VA mit IAFP): Der Voranschlag und der Finanzplan werden zusammengefasst. Die Mittelfristplanung wird auf die einzelnen Verwaltungseinheiten und ihre Leistungsgruppen ausgeweitet. Neben den Globalbudgets werden die Aufwände und Erträge sowie die Ziele und Soll-Werte von Leistungsgruppen jährlich aktualisiert und kommentiert. Letztere können vom Parlament im Voranschlag nach Bedarf als Planungsgrössen beschlossen werden.
- Leistungsvereinbarungen: Zwischen den einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern und ihren Amtsdirektorinnen und -direktoren wird jährlich eine Zielvereinbarung mit Jahreszielen zu Vorhaben und Projekten aus der Mehrjahres-Planung sowie mit Zielen zu Leistungsgruppen und Leistungen aus dem Voranschlag mit IAFP abgeschlossen.
- Anreizinstrumente zu wirtschaftlichem Verhalten: Mit den Globalbudgets sowie weiteren Regelungen, die sich bereits im FLAG-Programm bewährt haben, sollen die betrieblichen Handlungsspielräume gezielt erhöht werden. Dazu gehören insbesondere die Mög-

lichkeit zur Reservenbildung, zu Kreditüberschreitungen bei leistungsbedingten Mehrerträgen und zur erleichterten Kreditverschiebung,

- 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.

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 zu vertiefen, aber gleichzeitig die heutige Kompetenzordnung zwischen Exekutive und Legislative in Planungs- und Steuerungsfragen beizubehalten. Das parlamentarische Instrumentarium soll deshalb wie folgt ausgestaltet werden:

- Globalbudgets im Eigenbereich: Die detaillierte Input-Steuerung des Funktionsaufwands wird abgelöst durch eine globalisierte Mittelzuteilung an die Verwaltungseinheiten. Gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹ wird es dem Parlament aber weiterhin möglich sein, im Bedarfsfall detaillierte Vorgaben zur Kreditverwendung auch im Funktionsbereich der Verwaltung zu erlassen.
- Situative Planungsbeschlüsse: Parallel dazu werden die Möglichkeiten der Output-Steuerung erweitert, indem die Bundesversammlung Planungsgrößen zu Aufwand und Ertrag sowie zu Zielen einzelner Leistungsgruppen ihrer Wahl beschliessen kann.
- Kontinuierlicher Planungsdialog: Durch die verbesserte Transparenz über die mittelfristige Entwicklung von Finanzen und Leistungen kann der Planungsdialog zwischen Parlament und Bundesrat vertieft werden. Als wichtiges Instrument steht dem Parlament dazu die Motion zum Finanzplan zur Verfügung.

Die neuen bzw. 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.

Umsetzung

Der Bundesrat will das neue Führungsmodell einfach und pragmatisch umsetzen. Er stützt sich dabei auf Erfahrungen mit dem Programm FLAG und auf Erkenntnisse aus vergleichbaren kantonalen Führungsmodellen. In sämtlichen Departementen beginnen ab dem kommenden Jahr die Vorbereitungsarbeiten. Im Vordergrund steht zunächst das Festlegen der Leistungsgruppen mit Grundaufträgen, Zielen und Messgrößen. Dazu wird 2015 bei entsprechendem Bedarf eine Konsultation des Parlaments durchgeführt. Später müssen die Prozesse der finanziellen Planung und Steuerung sowie das Controlling auf das neue Modell ausgerichtet werden.

Anfang 2016 beginnt der Planungs- und Budgetprozess für den ersten Voranschlag mit IAFP für die Jahre 2017-2020. Ende 2016 werden die Leistungsvereinbarungen für das erste NFB-Betriebsjahr 2017 abgeschlossen. Das Programm FLAG läuft noch bis am 31.12.2016. Ab 1.1.2017 arbeiten alle Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung mit dem NFB. Spätestens sechs Jahre nach der Einführung wird das NFB einer Evaluation unterzogen. Dabei soll geprüft werden, ob die erwartete Wirkung eingetreten ist.

¹ SR 171.10

Rohstoff

Für Rückfragen:

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

Verantwortliches Departement:

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD