



Bern, den 20. Dezember 2007

---

## Schlussbericht Bundesverwaltungsreform 2005/2007 REF 05/07

---

### Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	3
<b>A Das Projekt.....</b>	<b>6</b>
1 Projektverlauf .....	6
1.1 Ausgangslage .....	6
1.2 Ziele .....	6
1.3 Umsetzung .....	6
2 Querschnittsprojekte (QSP) .....	7
2.1 QSP 1 Führung.....	7
2.2 QSP 2 HR1 Optimierung .....	11
2.3 QSP 3 HR2 Regelungsdichte .....	12
2.4 QSP 4 Doppelspurigkeiten .....	13
2.5 QSP 5 Beschaffung .....	14
2.6 QSP 6 Vereinfachungen.....	15
2.7 QSP 7 Bundesrecht.....	16
2.8 QSP 8 Bibliotheken .....	17
2.9 QSP 9 APK.....	17
3 Departementsprojekte (DPP) .....	18
4 Haushaltsverbesserungen.....	19
4.1 Ausgangslage .....	19
4.2 Stand .....	19
5 Kosten von REF 05/07 .....	19
6 Umsetzungsorganisation.....	19
6.1 Aufgaben .....	19
6.2 Organisation .....	19
7 Hinweise zum Projekt Neugliederung der Departemente .....	20

<b>B</b>	<b>Erkenntnisse</b> .....	<b>20</b>
8	Grundsätzliche Erkenntnisse .....	20
	8.1 Ergebnis der Reform .....	20
	8.2 Zustand, Leistung und Führung der Verwaltung .....	21
	8.3 Neues Führungs- und Steuerungsmodell.....	21
	8.4 Führung durch den Bundesrat.....	22
9	"Reform-Timeout" .....	22
10	Strategie .....	22
11	Restrukturierung Ämter .....	23
12	Regierungs- und Parlamentsreform .....	23
13	Reformagentur .....	23
14	Parlament .....	23
15	Quantitative Resultate der Interviews mit Direktorinnen und Direktoren .....	24
<b>C</b>	<b>Empfehlungen und Anträge</b> .....	<b>24</b>
16	Empfehlungen .....	24
17	Anträge .....	25

## Zusammenfassung

Im März 2004 wiesen die Eidgenössischen Räte einen Vorschlag des Bundesrates für eine Staatsleitungsreform zurück und erteilten ihm den Auftrag, eine Verwaltungsreform durchzuführen.

Im August 2004 beschloss der Bundesrat, die Bundesverwaltungsreform 2005/2007 (REF 05/07) schrittweise und in einzelnen, klar umrissenen Projekten anzugehen. Angesichts der Bedeutung des Projekts setzte er einen Ausschuss für dessen Begleitung ein.

Im Januar 2005 erhielt Dr. Ulrich Fässler (alt Regierungsrat LU) vom Bundesrat den Auftrag, ein Reformkonzept auszuarbeiten. Der Bundesrat hiess dieses am 27.04.05 gut und ernannte Ulrich Fässler zum Delegierten für die Verwaltungsreform. Er wurde in seiner Arbeit durch ein Kernteam von vier Mitarbeitenden sowie von Projektleiterinnen und Projektleitern unterstützt, welche vorwiegend aus der Bundesverwaltung stammten. Vereinzelt wurden auch externe Berater beigezogen.

Mit der REF 05/07 ging es darum,

- die Effizienz zu verbessern,
- Abläufe und Verfahren zu vereinfachen, Doppelspurigkeiten zu eliminieren und die Regelungsdichte abzubauen,
- eine weitgehende Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung auf allen Verwaltungsstufen zu erreichen,
- die Führungsunterstützungsstrukturen der Departemente zu überprüfen und so neuen Handlungsspielraum zu schaffen,
- das Personalmanagement zu optimieren.

Ferner war zu prüfen, ob langfristig eine neue Verwaltungskultur zu entwickeln sowie ein neues Führungs- und Steuerungsmodell zu schaffen seien.

Gestützt auf einen Bericht des Delegierten definierte der Bundesrat am 07.09.05 insgesamt neun Querschnittsprojekte (QSP) sowie fünfundzwanzig Departementsprojekte (DPP) und ordnete deren Umsetzung an. Zudem legte das Parlament im Dezember 2005 den Beitrag der Verwaltungsreform zur Haushaltsverbesserung von CHF 30 Mio. für das Jahr 2007 und CHF 40 Mio. ab dem Jahr 2008 fest.

Zusammengefasst führten die Arbeiten in den QSP zu folgenden Ergebnissen:

- QSP 1 Führung  
Dem Bundesrat liegt eine Kurzstudie für ein neues Führungs- und Steuerungsmodell vor.

Das EDA geht anfangs 2008 mit dem Teilprojekt VEKTOR in die Umsetzungsphase. Damit soll den Aussenvertretungen - zusätzlich zu den diplomatischen und konsularischen Aufgaben - vermehrt unternehmerische Verantwortung übertragen werden ("Vertretungen im Ausland als KMU").

Die Führungsunterstützungsstrukturen der Departemente und Ämter sind nach einer einheitlichen Methode überprüft. Das Optimierungspotenzial ist identifiziert und die Voraussetzungen zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz sind geschaffen. Die Umsetzung liegt in der Verantwortung der Departemente und Ämter.

- QSP 2 HR1 Optimierung  
Mit dem Umbau des EPA zum strategischen Kompetenzzentrum für Personalpolitik und Personalstrategie des Bundes sowie mit den neuen Personalprozessen wird die dezentrale Verantwortung im HR-Bereich verstärkt. Zudem hat der Bundesrat die Ausgestaltung der Aus- und Weiterbildung sowie die Festlegung des Personalquotienten auf 1,1 beschlossen. Es kann mit jährlich wiederkehrenden Beiträgen zur Haushaltsverbesserung von ca. CHF 20 Mio. gerechnet werden.
- QSP 3 HR2 Regelungsdichte  
Dem Bundesrat wird eine Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Personalgesetzes vorgelegt mit dem Ziel, Verfahren und Abläufe zu vereinfachen, dem Arbeitgeber Bund mehr Flexibilität zu

verschaffen, dabei die Rechtssicherheit der Mitarbeitenden zu wahren und den Arbeitgeber Bund wettbewerbsfähig zu erhalten. Die parlamentarische Beratung ist für 2009 vorgesehen, so dass mit einer Inkraftsetzung im Jahr 2010 gerechnet werden darf.

- **QSP 4 Doppelspurigkeiten**  
In zehn Bereichen werden Doppelspurigkeiten abgebaut. In den meisten Teilprojekten geht es darum, organisatorische und betriebliche Verbesserungen zu erreichen. Politisch bedeutsam sind die Teilprojekte Arbeitsrechtliche Massnahmen (Beseitigung des Gesetzesdualismus zwischen Arbeitsgesetz und Unfallversicherungsgesetz), Aussenbeziehungen (Kohärenz und Koordination der Aussenbeziehungen) sowie Wirtschafts- und Entwicklungshilfe (Zusammenlegung oder Beschränkung auf die Kernkompetenzen von DEZA und Wirtschaftshilfe SECO). Eine Umsetzung aller in den zehn Teilprojekten vorgeschlagenen Massnahmen kann zu Haushaltsverbesserungen von rund CHF 20 Mio. führen.
- **QSP 5 Beschaffung**  
Die neue Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen ist seit 01.01.07 in Kraft. Sie führt u. a. zu einer Reduktion der Beschaffungsstellen des Bundes von 42 auf 2, zu einer Vereinfachung des Beschaffungsverfahrens, zu einer Volumenbündelung und damit zu einer Stärkung des Bundes auf dem Markt. Nach der Umsetzung der neuen Beschaffungsprozesse und der damit verbundenen Organisation kann mit Beiträgen zur Haushaltsverbesserung von mehr als CHF 20 Mio. gerechnet werden.
- **QSP 6 Vereinfachungen**  
Die Erarbeitung von Botschaften und Berichten ist standardisiert, was zu einer Entlastung der Verwaltung führen wird. Vereinfachungen in der Archivierung von Papierunterlagen sollen im Rahmen des Projektes GEVER erfolgen. Die erreichten Vereinfachungen sind bescheiden. Es hat sich gezeigt, dass Vereinfachungen in der Verwaltung nicht im Rahmen eines einzelnen Projekts realisiert werden können, sondern als kontinuierliche Aufgabe in allen Verwaltungseinheiten verstanden werden müssen. Ein effizientes Idee- und Innovationsmanagement kann dies unterstützen.
- **QSP 7 Formelle Überprüfung Bundesrecht**  
Die Gesetzessammlung ist von unnötigen und veralteten Bestimmungen befreit. Insgesamt können 11% der untersuchten Erlasse entfernt und 8% geändert werden. Die entsprechende Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts wurde im Herbst 2007 ans Parlament überwiesen. Der Delegierte befürwortet zusätzlich eine materielle Überprüfung des Bundesrechts.
- **QSP 8 Bibliotheken**  
Von den bisher 45 Bibliotheken und Dokumentationsstellen des Bundes auf dem Platze Bern sind bis zum 31.12.07 noch 16 Standorte übrig. Bis auf drei dezentrale Standorte werden die restlichen Bibliotheken bis spätestens 2010 ebenfalls in der neuen Bibliothek am Guisanplatz konzentriert sein. Die Vorbereitungen zur Beschaffung einer verbesserten, leistungsfähigeren Bibliothekensoftware sind im Gange, ebenso Vorbereitungen für die Integration in einem erweiterten Bibliothekenverbund mit anderen öffentlichen Bibliotheken. Die Zusammenlegung führt zu einer Reduktion von 25% Personal- und 20% Sachausgaben.
- **QSP 9 Ausserparlamentarische Kommissionen (APK)**  
Der Bundesrat hat die Reduktion von 26% der APK beschlossen, deren Mitgliederzahl beschränkt und Kriterien für die Überprüfung der verbleibenden APK definiert.

Die Departementsprojekte wurden mehrheitlich zielgerichtet und erfolgreich abgeschlossen. Von besonderem Interesse für die gesamte Bundesverwaltung ist der Pilotversuch mit einem "Shared Service Center" (SSC) im Eidg. Finanzdepartement, dem erhebliches Optimierungspotenzial zugeschrieben wird. Bei erfolgreichem Verlauf des Piloten könnten SSC auch in anderen Departementen eingeführt werden.

Dank intensiver Zusammenarbeit der Projektleitung REF 05/07 mit Departementen und Ämtern konnten konkrete und messbare Resultate erzielt werden. Die aufwändige Projektarbeit und der dauernde Austausch mit Mitarbeitenden und Kadern aus der Bundesverwaltung führen zu weiteren für deren Entwicklung wichtigen Erkenntnissen. Zusammengefasst lässt sich folgendes feststellen:

- Die Bundesverwaltung befindet sich insgesamt in einem guten Zustand. Die Direktorinnen und Direktoren der Bundesämter sind - auch dank kompetenten und engagierten Mitarbeitenden - das stabile und tragende Element der Verwaltung. Generell wird die mangelnde Anerkennung und Wertschätzung durch den Bundesrat als negativ empfunden. Die obersten Kader wünschen sich einen intensiveren und direkten Kontakt mit dem Gesamtbundesrat, zum Beispiel im Rahmen einer jährlichen Kaderveranstaltung.
- Das Projekt "Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen" hat gezeigt, dass es in der Verwaltung vielfach an einer systematischen Verknüpfung von Strategie und Finanz-, HR- sowie IT-Prozessen und damit an einer integrierten Finanz- und Aufgabenplanung fehlt. Zu verbessern sind zudem die Controllinginstrumente in Departementen und Ämtern. Vorbildlich sind in beiden genannten Bereichen die FLAG-Ämter und die Ämter, die sich an FLAG-Grundsätzen orientieren.
- Zahlreiche Reform- und Veränderungsprozesse belasten die Verwaltung bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit, fordern sie aber zu einer steten Auseinandersetzung mit aktuellen Entwicklungen heraus und tragen zu einer Verbesserung von Leistungsfähigkeit, Effizienz und Qualität bei. Der Delegierte ist der Überzeugung, dass in der Legislatur 08/11 keine neuen departementsübergreifenden Reformvorhaben durchgeführt, sondern die laufenden Projekte abgeschlossen und konsolidiert werden sollten ("Reform-Timeout"). Dies würde dem Bundesrat die Möglichkeit eröffnen, eine Vision und eine Strategie für die Bundesverwaltung zu entwickeln und in langfristige Ziele herunter zu brechen.

In Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen der Kurzstudie zu einem neuen Führungs- und Steuerungsmodell und einer überwiegenden Mehrheit der obersten Kader (siehe Ziffer 15) ist der Delegierte der Überzeugung, dass für die gesamte Verwaltung ein neues, einheitliches Führungsmodell auf der Basis von FLAG und NPM-Erfahrung eingeführt werden sollte. Dies würde u. a. zu einer verbesserten Verknüpfung der Strategieprozesse mit den Ressourcenprozessen führen und damit eine integrierte Führung der Verwaltung mit entsprechender Kostentransparenz und dem notwendigen Kostenbewusstsein fördern.

Mittelfristig sollte die Idee einer Staatsleitungsreform wieder aufgenommen und weiterverfolgt werden. Dabei ginge es insbesondere um die Anzahl der Departemente, der Mitglieder des Bundesrates und die Ausgestaltung des Bundespräsidiums, die Rolle der Bundeskanzlei, die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament sowie Grösse, Struktur und Arbeitsweise des Parlaments.

Um sicherzustellen, dass Regierung und Verwaltung sich bezüglich Kultur, Führung, Prozesse und Strukturen an der internationalen Spitze halten können, braucht es eine systematische Beobachtung von Verwaltungswissenschaft und Praxis. Die Erkenntnisse daraus sind auf ihre Anwendbarkeit in der Bundesverwaltung zu prüfen und gegebenenfalls in massgeschneiderten Projekten umzusetzen. Dafür braucht der Bundesrat eine - von den Departementen unabhängige - Reformagentur. Diese könnte sich neben Initiierung, Führung und Koordination von Reformvorhaben u. a. auch mit dem Aufbau eines Ideenmanagements in der Bundesverwaltung befassen.

Im Rahmen von REF 05/07 entstanden zahlreiche Hinweise zur Neugliederung der Departemente, welche bei der kommenden Diskussion des Bundesrates im Februar 2008 mit berücksichtigt werden sollten.

Die REF 05/07 bringt langfristige, nachhaltige Optimierungen von Prozessen und Strukturen. Diese Optimierungen können heute nicht abschliessend quantifiziert werden. Die vom Parlament geforderten Haushaltverbesserungen werden erreicht, mittel- bis langfristig sicher überboten. Im Vergleich zu den

ausgewiesenen Kosten von REF 05/07 kann das erreichte Resultat auch finanziell betrachtet als erfolgreich beurteilt werden.

Der Delegierte des Bundesrates für die Bundesverwaltungsreform 2005/2007 wird sein Mandat per 31.12.07 abschliessen. Eine kleine Umsetzungsorganisation wird die Weiterführung der nicht beendeten Projekte bis Mitte 2008 sicherstellen.

## **A Das Projekt**

---

### **1 Projektverlauf**

#### **1.1 Ausgangslage**

Im März 2004 hatten die Eidgenössischen Räte einen Vorschlag des Bundesrates für eine Staatsleitungsreform zurückgewiesen und der Landesregierung den Auftrag erteilt, Vorschläge für eine Verwaltungsreform zu unterbreiten mit dem Ziel, die politische Führung zu stärken, den Bundesrat von Verwaltungsaufgaben zu entlasten und die Effizienz der Verwaltung zu steigern.

In der Legislaturplanung 2003-2007 stellte der Bundesrat die Prüfung einer Reform der Bundesverwaltung in Aussicht. Im August 2004 beschloss er, die Bundesverwaltungsreform 2005/2007 (REF 05/07) schrittweise und in einzelnen, klar umrissenen Projekten anzugehen. Angesichts der Bedeutung des Projekts setzte er einen Ausschuss des Bundesrates ein, bestehend aus Bundesrat Hans-Rudolf Merz (Präsident), Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, Bundesrat Christoph Blocher und Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz.

Im Januar 2005 erhielt Dr. Ulrich Fässler (alt Regierungsrat LU) vom Bundesrat den Auftrag, ein Reformkonzept auszuarbeiten. Der Bundesrat hiess dieses am 27.04.05 gut und ernannte Ulrich Fässler zum Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform.

Gestützt auf einen Bericht des Delegierten definierte der Bundesrat am 07.09.05 insgesamt neun Querschnittsprojekte (QSP) sowie fünfundzwanzig<sup>1</sup> Departementsprojekte (DPP) und ordnete deren Umsetzung an. Jedes QSP wurde von einem Mitglied des Bundesratsausschusses (BRA) strategisch begleitet.

Im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes legte das Parlament im Dezember 2005 den Beitrag der Verwaltungsreform zur Haushaltsverbesserung von CHF 30 Mio. für das Jahr 2007 und CHF 40 Mio. ab dem Jahr 2008 fest.

#### **1.2 Ziele**

Mit der REF 05/07 ging es darum,

- die Effizienz zu verbessern,
- Abläufe und Verfahren zu vereinfachen, Doppelspurigkeiten zu eliminieren und die Regelungsdichte abzubauen,
- eine weitgehende Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung zu erreichen,
- die Führungsunterstützungsstrukturen der Departemente zu überprüfen und so neuen Handlungsspielraum zu schaffen,
- das Personalmanagement zu optimieren.

Ferner war zu prüfen, ob langfristig eine neue Verwaltungskultur zu entwickeln sowie ein neues Führungs- und Steuerungsmodell zu schaffen seien.

#### **1.3 Umsetzung**

Der Delegierte setzte den Auftrag des Bundesrates zusammen mit einem kleinen Kernteam und vorwiegend intern besetzten Projektleitungen um. Das Kernteam bestand aus Margrith Hanselmann (vorher Vizedirektorin im Bundesamt für Verkehr), Christian Schlapbach (vorher stellvertretender Kom-

---

<sup>1</sup> Das DPP des VBS im Bereich Beschaffungswesen wurde in das QSP 5 integriert, womit noch 24 DPP bearbeitet wurden.

mandant Heer) und Roland Schneider (vorher Generalsekretär des Departements Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau) sowie Flurina Schaffer (vorher Assistentin Vorzimmer Vorsteher EJPD) als Projektassistentin. Felizitas Arnold (vorher Projektleiterin Finanzdirektion Kanton Bern) trat am 01.08.06 die Nachfolge von Margrith Hanselmann an, die zur Generalsekretärin der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren ernannt worden war.

Ab April 2005 war die REF 05/07 regelmässiges Traktandum der Generalsekretärenkonferenz. Der Bundesratsausschuss behandelte die REF 05/07 an insgesamt 15 Sitzungen. Der Bundesrat nahm in fünf Berichten des Delegierten Kenntnis vom Stand der Verwaltungsreform. Eine Gruppe von aussenstehenden Persönlichkeiten begleitete die Reform unabhängig und kritisch in sieben Sitzungen. Im Rahmen des sogenannten Clubs der Amtsvertretenden nahm das mittlere und obere Kader in mehreren Sitzungen zu Fragen der Reform Stellung. Beide Gremien lieferten wertvolle Beiträge zur Reform.

Mit dem vorliegenden Schlussbericht beendet der Delegierte des Bundesrates sein Mandat per Ende 2007.

## 2 Querschnittsprojekte (QSP)

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die neun QSP:

QSP	Titel	Strategische Begleitung	Projektleitung	Gesamtprojektleitung REF 05/07
1	<b>Führung</b> Optimierung der Führung	BR Micheline Calmy-Rey	Ulrich Fässler, REF 05/07	Roland Schneider
2	<b>HR1 Optimierung HR-Management</b> Personalstrategie und -prozesse	BR Hans-Rudolf Merz	Juan Gut, EPA	Roland Schneider
3	<b>HR2 Regelungsdichte</b> Vereinfachung und Abbau der Regelungsdichte in Personalangelegenheiten und Personalrecht	BR Christoph Blocher <sup>2</sup> BR Hans-Rudolf Merz	Marianne Sonder, Expertin <sup>2</sup> Corinne Raschlé, EPA	Roland Schneider
4	<b>Doppelpurigkeiten</b> Beseitigung von Doppelpurigkeiten	BR Christoph Blocher	Christian Schlapbach, REF 05/07	Christian Schlapbach
5	<b>Beschaffung</b> Straffung der Beschaffungsorganisation	BR Hans-Rudolf Merz	René Graf, BBL <sup>3</sup> Peter Emch, ar <sup>4</sup> Thomas Knecht, ar	Christian Schlapbach
6	<b>Vereinfachung</b> Vereinfachung von Verfahren, Abläufen und Dokumenten	BK Annemarie Huber-Hotz	Margrith Hanselmann <sup>5</sup> Felizitas Arnold, REF 05/07	Margrith Hanselmann <sup>4</sup> Felizitas Arnold
7	<b>Bundesrecht</b> Formelle Überprüfung des Bundesrechts	BK Annemarie Huber-Hotz	Marianne Sonder, Expertin	Margrith Hanselmann <sup>4</sup> Felizitas Arnold
8	<b>Bibliotheken</b> Konzentration der Bibliotheken und Dokumentationsstellen	BK Annemarie Huber-Hotz	Doris Wenger, BiG, VBS	Christian Schlapbach
9	<b>Ausserparlamentarische Kommissionen (APK)</b> Überprüfung der APK	BK Annemarie Huber-Hotz	Thomas Sägesser, BK	Margrith Hanselmann <sup>4</sup> Roland Schneider

### 2.1 QSP 1 Führung

#### 2.1.1 Ausgangslage bei Projektstart

Wichtig im Bereich Führung einer modernen, leistungsfähigen und wirtschaftlichen Bundesverwaltung sind Effektivität und Effizienz, kompetente Führungspersönlichkeiten, schlanke und offene Strukturen, einfache und transparente Prozesse sowie adäquate Führungsinstrumente. Damit ist die Bundesverwaltung auch für die junge Generation attraktiv.

<sup>2</sup> bis 29.11.06

<sup>3</sup> bis 31.12.06

<sup>4</sup> bis 31.10.07

<sup>5</sup> bis 31.07.06

### **2.1.2 Ziele**

Es ging darum, zusammen mit den Departementen Optimierungspotenzial in den Führungsstrukturen zu erkennen, dieses umzusetzen und den betreffenden Departementen zu belassen. Es galt auch abzuklären, ob für die Verwaltung der Zukunft ein einheitliches Führungs- und Steuerungsmodell zu entwickeln sei. Im Einzelnen sollten dazu

- Grundlagen für ein neues Führungs- und Steuerungsmodell, für Führungsinstrumente und eine Führungsaus- und -weiterbildung vorliegen.
- im EDA ein Pilotversuch beginnen können.
- die Führungsunterstützungsstrukturen der Departemente (inkl. Bundeskanzlei) und Ämter nach einer einheitlichen Methode überprüft sein.

### **2.1.3 Entscheide des Bundesrates**

Der Bundesrat hat am 03.05.06 den Delegierten beauftragt, die Führungsunterstützungsstrukturen der Departemente (inkl. Bundeskanzlei) und Ämter nach einer einheitlichen Methode intern zu überprüfen. Ausserdem hat er seinen Ausschuss beauftragt, die Frage eines neuen Führungs- und Steuerungsmodells nochmals zu diskutieren und beschloss, den Pilotversuch des EDA mit den Vertretungen im Ausland durchzuführen.

### **2.1.4 Das Teilprojekt "Neues Führungs- und Steuerungsmodell"**

#### **2.1.4.1 Ausgangslage**

Die Bundesverwaltung ist in vielen Bereichen überreglementiert und überkontrolliert. Eine einheitliche Unternehmenskultur fehlt ebenso wie ein verbindliches, generell angewendetes und modernes Führungsmodell mit den entsprechenden Führungs- und Steuerungsinstrumenten. Es wird zu wenig darauf geachtet, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in Übereinstimmung zu bringen und so mehr Handlungsspielraum zu schaffen.

#### **2.1.4.2 Ziele**

Mit der Einführung eines neuen Führungs- und Steuerungsmodells wird

- die Bundesverwaltung nach anerkannten, modernen und einheitlichen, unternehmerisch ausgerichteten Grundsätzen geführt. Dazu gehören weitgehende Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung, Wirkungs- und Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit, klare und praktikable Führungsinstrumente wie Controlling usw.
- der Staatshaushalt langfristig und ohne repetitive Sparprogramme gesteuert.

Im Einzelnen sollten dazu

- Aufgaben und Finanzen konsequent verknüpft werden,
- Leistungsaufträge bzw. Leistungsvereinbarungen eingeführt und den Organisationseinheiten mehr operative Autonomie und Verantwortung gegeben werden,
- Qualitätsstandards über prozessorientierte Abläufe definiert sowie Controlling und Kontrolle vereinfacht und - wo möglich und sinnvoll – vereinheitlicht werden.

#### **2.1.4.3 Wesentliche Erkenntnisse**

Das Kompetenzzentrum für Public Management (kpm) der Universität Bern hat in einer Kurzstudie Kriterien einer gut geführten Bundesverwaltung erarbeitet, die Ist-Situation dargestellt und Handlungsbedarf aufgezeigt. Die Verfasser unterbreiten in ihrem Bericht vom 19.07.07 (Beilage 1) Gestaltungsempfehlungen, die im Rahmen von Machbarkeitsstudien vertieft zu prüfen wären (Führungskultur, Führungsebenen und -strukturen, Steuerungs- und Führungsinstrumente).

#### **2.1.4.4 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Die Kurzstudie der kpm liegt vor. Der BRA hat sich dafür ausgesprochen, dieses TP nicht weiter zu verfolgen.

#### **2.1.4.5 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Es war und ist nicht vorgesehen, dass dieses TP kurzfristig substantielle Beiträge an die Haushaltsverbesserung leistet.

#### **2.1.4.6 Weitere Umsetzung und Risiken**

Eine weitere Bearbeitung und Umsetzung des Projekts bedingt einen entsprechenden Beschluss des Bundesrats.

### **2.1.5 Das Teilprojekt VEKTOR ("Pilot EDA")**

#### **2.1.5.1 Ausgangslage**

Das Aussennetz umfasst über 150 Berufsvertretungen (Botschaften, Generalkonsulate, Konsulate). Die Aufgaben und der Aufgabenumfang der Vertretungen steigen kontinuierlich und sind infolge der strukturellen Veränderungen, der globalen Probleme und der Zunahme der Akteure komplexer geworden (insbesondere auch durch die stetige Zunahme bilateraler und multilateraler Vereinbarungen). Die starke Beanspruchung des Aussennetzes auch durch andere Departemente, kantonale und kommunale Stellen sowie durch Institutionen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung hat einen hohen Arbeitsaufwand zur Folge. Die Vertretungen sehen sich aufgrund der immer knapperen Ressourcen veranlasst, eine Verzichtsplannung zu betreiben und ihre Ziele zu revidieren. Bereits seit einem Jahrzehnt verfügen die Vertretungen über einen Globalkredit (Finkomp), der durch die verstärkte dezentrale Ressourcenverantwortung Anreize für unternehmerisches Denken und Handeln setzt. Neben den traditionellen Anforderungen der Verantwortlichen in den Aussenstellen, zu analysieren und ein wirksames Networking zu betreiben, gewinnen die unternehmerischen Fähigkeiten deshalb zunehmend an Bedeutung.

#### **2.1.5.2 Ziele**

Es ist ein integrales Führungs- und Steuerungsmodell für das Aussennetz erarbeitet, das

- den Auslandvertretungen - in Anwendung des AKV-Prinzips und gestützt auf klare Vorgaben der Zentrale - eine verstärkte Autonomie und Verantwortung überträgt.
- die strategische Führung und Steuerung des Aussennetzes gewährleistet, damit die gesetzlichen Vorgaben und aussenpolitischen Prioritäten in Einklang mit den Ressourcen erfüllt werden können.
- den einzelnen Vertretungen - unter Respektierung klarer Vorgaben - einen grösseren Handlungsspielraum gibt, damit sie wirksamer und wirtschaftlicher, unternehmerischer, handeln können.

Im Einzelnen sollten dazu

- der Output mittels Leistungskatalog und die anschliessende Sortimentbildung nach Vertretungstyp im Bereich der konsularischen Aufgaben umschrieben werden.
- Voraussetzungen geschaffen werden, um den Modernisierungsprozess im EDA und die Planung der Einführung weiterer moderner Führungsinstrumente fortgeführt werden.

#### **2.1.5.3 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Die Vorbereitungsarbeiten sind so weit gediehen, dass VEKTOR in die Umsetzung gehen kann.

#### **2.1.5.4 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Die später folgende Auswertung wird zweifellos haushaltrelevantes Verbesserungspotenzial bringen.

#### **2.1.5.5 Weitere Umsetzung und Risiken**

Die Umsetzung liegt in der Kompetenz des EDA. Der mögliche Nutzen aus dem Teilprojekt für die Gesamtverwaltung ist auf den Zeitpunkt des Abschluss des Projektes darzustellen.

### **2.1.6 Das Teilprojekt "Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen"**

#### **2.1.6.1 Vorbemerkung**

Dieser Schlussbericht zur REF 05/07 beleuchtet die Erkenntnisse und Ergebnisse dieses Teilprojekts summarisch. Die Berichterstattung erfolgt im Wesentlichen direkt an die Departemente und Ämter.

### **2.1.6.2 Ausgangslage**

Der BR hat mit Beschluss vom 03.05.06 den Auftrag erteilt, die Führungsunterstützungsstrukturen der Departemente (inkl. BK) und Ämter nach einer einheitlichen Methode zu überprüfen.

Die Generalsekretärenkonferenz vom 25.08.06 hat die sechs Bereiche festgelegt, deren Führungsunterstützungsstrukturen zu überprüfen waren, nämlich Finanzen, IT, Logistik, HR, Information/ Kommunikation und Sprachdienste. Ausserdem hat sie die Erarbeitung von Kennzahlen gewünscht.

### **2.1.6.3 Ziele**

Es sollten im Einzelnen

- die Optimierungspotenziale im Bereich Führungsunterstützung identifiziert werden.
- die Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Departemente und Ämter Effektivität und Effizienz und damit Wirtschaftlichkeit ihrer Führungsunterstützungsstrukturen - wo angezeigt - verbessern können.

### **2.1.6.4 Wesentliche Erkenntnisse**

In der Beilage 2 werden Aussagen zu den Erkenntnissen in folgenden Bereichen der Führungsunterstützung gemacht:

- **Stellenwert der Führungsunterstützung**  
Der Stellenwert der Führungsunterstützung für die Linie und die Vernetzung der unterstützenden Prozesse mit den Führungsprozessen in den Departementen und Ämtern sind sehr unterschiedlich. Linienvorgesetzte konzentrieren sich oft auf ihr Kerngeschäft und delegieren die Führung der Querschnittsbereiche (zu) weit gehend.
- **Verknüpfung von integrierten Strategie- und Ressourcenprozessen**  
Es besteht in allen Departementen Handlungsbedarf. Sie führen ihre Ämter kaum mit verknüpften Strategie- und Finanzplanungsprozessen, die konsequent mit den strategischen Ressourcenplanungen vernetzt sind.
- **FLAG-Ämter / traditionell geführte Ämter**  
Die Überprüfung hat klar gezeigt, dass Ämter, die nach FLAG-Prinzipien geführt werden, ihre Prozesse in der Regel vorbildlich vernetzen und so Strategien und Leistungsaufträge aufeinander abstimmen. Es besteht damit eine gute Basis für ein modernes Controlling. Mit der Einführung von FLAG hat sich das Bewusstsein für den Ressourceneinsatz und die Abhängigkeit von Zielen, Aufgabenerfüllung und finanziellen Mitteln erhöht. Die anderen Ämter verfügen - mit wenigen Ausnahmen - über gut funktionierende Führungsunterstützungsprozesse, die jedoch kaum untereinander und mit den Führungsprozessen vernetzt sind. Nur wenige Ämter führen Strategie- und Zielvereinbarungsprozesse sowie ein darauf ausgerichtetes Controlling.
- **Unterschiedliche Organisation der Führungsunterstützung**  
Drei unterschiedliche Typen sind erkennbar: Die Führungsunterstützung ist dort angesiedelt und unterstellt, wo sie hauptsächlich gebraucht wird bzw. dort, wo die Nähe zur Führung nötig ist bzw. integral auf Stufe Departement.

Das Projekt war vielenorts Anlass, einen Mehrwert zu schaffen, indem die vorhandenen Prozesse neu gestaltet, aktualisiert, komplettiert oder sonst verbessert wurden. Nicht vorhandene Prozesse wurden oft neu erstellt. Ein erfreuliches Fazit.

Die Qualität der überprüften Prozess-Dokumentationen ist insgesamt gut. Es besteht jedoch ausgewiesener Handlungsbedarf für gezielte Verbesserungen. Die Beilage 02 zu diesem Schlussbericht enthält entsprechende Empfehlungen.

### **2.1.6.5 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Der Auftrag des Bundesrats ist erfüllt. Im Einvernehmen mit den Departementen (GSK, HRK) wurden die Prozesse im Bereich HR wegen der gleichzeitig laufenden Umsetzung des QSP 2 HR1 nicht überprüft. Betreffend dem Wunsch der GSK nach Kennzahlen wurde eine "Kennzahlen-Landschaft" erarbeitet. Die Nachfolgeorganisation des Kernteams REF 05/07 wird - in Zusammenarbeit mit den Departementen - die gewünschten Kennzahlen erheben.

### **2.1.6.6 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Es war und ist nicht vorgesehen, dass dieses Teilprojekt substantielle Beiträge an die Haushaltsverbesserung leistet. Das Optimierungspotenzial verbleibt den Departementen und wird nicht abgeschöpft. Sie können so ihren Handlungsspielraum – zum Beispiel für die Erfüllung neuer Aufgaben – erhöhen, ohne dafür neue Personalressourcen in Anspruch nehmen zu müssen. Die Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen trägt so indirekt zur Haushaltsverbesserung bei.

### **2.1.6.7 Weitere Umsetzung und Risiken**

Es ist vorgesehen, dass die Departemente die Ergebnisse der Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen in eigener Regie und Verantwortung umsetzen.

## **2.2 QSP 2 HR1 Optimierung**

### **2.2.1 Ausgangslage bei Projektstart**

Das Human Resources Management (HRM) weist in diversen Bereichen Optimierungspotenzial auf, so zum Beispiel bei den Rollen im Personalmanagement inkl. der verschiedenen Gremien, der Aufgabenzuteilung auf die Ebenen Bund, Departemente und Ämter, der Lohnpolitik sowie der Personal- und Organisationsentwicklung.

Zur Sanierung des Bundeshaushalts sind auch im HRM erhöhte Anstrengungen nötig. Mehrere parlamentarische Vorstösse haben Fragen zum HRM, zu dessen Organisation und Wirtschaftlichkeit neu aufgeworfen. Im Rahmen von Aufträgen, die der Bundesrat erteilt hat (Voranschlag 2005, Finanzplan 2006-08), war das HRM neu zu überprüfen.

### **2.2.2 Ziele**

Es ging darum,

- das HRM auf allen drei Stufen effizient zu strukturieren, Doppelspurigkeiten zu eliminieren und wenig wertschöpfende Tätigkeiten aufzugeben.
- Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV) zu überprüfen und konsequent prozessorientiert zuzuordnen, die zentralen Aufgaben zu bündeln und zu straffen, die dezentrale Umsetzungsverantwortung zu stärken.
- ein einheitliches Verständnis des HRM mit Leistungs- und Qualitätsstandards zu definieren.
- den Personalquotienten einheitlich zu definieren und neu tiefer festzulegen.
- dass das HRM einen Wertschöpfungsbeitrag zum Erfolg der Gesamtunternehmung Bundesverwaltung leistet.

Dazu sollten im Einzelnen

- Effektivität, Effizienz sowie Professionalität im HRM und damit die Leistungsfähigkeit des HRM und die Zufriedenheit der Anspruchsgruppen erhöht werden.
- Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung auf den Ebenen Bund/Departement/Amt überprüft und nach dem Subsidiaritätsprinzip klar zugeordnet werden.
- das HRM mit einem wirksamen Controlling gesteuert werden können.

### **2.2.3 Entscheide des Bundesrates**

Der Bundesrat hat am 29.11.06 den Startschuss zur Revision der normativen Grundlagen (Bundespersonalgesetz und Folgeerlasse) gegeben und die Konturen des künftigen Personalmanagements vorgezeichnet. Mit diesen Entscheiden hat er die Leitplanken für die künftige Personalpolitik des Bundes getroffen und die Grundsätze zur Organisation des Personalmanagements, den Umbau des EPA

zum strategischen Kompetenzzentrum für Personalpolitik und Personalstrategie des Bundes, die Neugestaltung der Aus- und Weiterbildung sowie die quantitative Ausprägung der HR-Fachstellen; dazu hat der Bundesrat u. a. den Personalquotienten auf 1,1 festgelegt.

Am 16.05.07 hat der Bundesrat die Prioritäten in der Personalpolitik definiert. Dabei hat er u. a. das Projekt zur Erarbeitung einer neuen Besoldungsordnung mit Lohnbandsystem bis 2010 sistiert.

#### **2.2.4 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Das EFD beabsichtigt, dem Bundesrat im ersten Quartal 2008 die neuen Personalprozesse sowie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen im Personalmanagement des Bundes, den Aufbau eines bundesweiten und in das EPA integrierten Zentrums für die Ausbildung in den Bereichen Selbst-, Sozial-, Methoden- und Führungskompetenz zu unterbreiten.

Die Voraussetzungen für die Erreichung der Ziele sind damit geschaffen.

#### **2.2.5 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Die Senkung des Personalquotienten bringt jährlich wiederkehrende Verbesserungen von ca. CHF 20 Mio.

#### **2.2.6 Weitere Umsetzung und Risiken**

Mit dem im ersten Quartal 2008 erwarteten Beschluss des Bundesrates zu Konzept und dessen Umsetzung für ein neues Personalmanagement wird ein Prozess gestartet, der aus heutiger Sicht Ende 2010 abgeschlossen werden kann, evtl. mit einzelnen Ausnahmen wie Ausbau der IT-Instrumente. Die Neugestaltung der Aus- und Weiterbildung wird ebenfalls einen anspruchsvollen Prozess auslösen und bedingt einen Vorlauf von ca. einem Jahr.

Entscheidend wird sein, dass der Bundesrat und die Departemente die neue HR-Strategie auch wirklich umsetzen und die Führungskräfte auf ihre vorgesehene, betont aktive Rolle in der Personenführung vorbereitet werden. Risiken bestehen zudem, wenn die Investitionen in die IT-Instrumente (Employee Self Services bzw. Management Self Services) verschoben bzw. nicht getätigt werden.

Soll der Bund als Arbeitgeber konkurrenzfähig bleiben und sogar attraktiver werden, braucht es nebst einem Kulturwandel auf Stufe Bundesrat eine flexible, leistungsorientierte Besoldungsordnung, die sowohl klassische als auch Fach-Karrieren fördert. Zahlreiche Verwaltungen in der Schweiz haben moderne Lohnbandsysteme eingeführt, welche die nachhaltige Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden Personalnachwuchses erlauben. Bei der Bundesverwaltung wird es im Rahmen der geltenden Ordnung zunehmend schwierig, qualifizierte Mitarbeitende anzustellen, insbesondere auf oberer und oberster Kaderstufe sowie in technischen und naturwissenschaftlichen Bereichen. Dass eine solche neue Besoldungsordnung nicht zum Nulltarif zu haben ist, liegt auf der Hand. Sie ist aber eine der wichtigen Voraussetzungen, um auch jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern attraktive Arbeitsbedingungen anbieten zu können.

### **2.3 QSP 3 HR2 Regelungsdichte**

#### **2.3.1 Ausgangslage bei Projektstart**

Die Verfahren und Abläufe im Personalrecht sind häufig kompliziert und zeitaufwändig. Sie engen den Handlungsspielraum des Arbeitgebers Bund unnötig und zu weit ein. Dementsprechend schwierig und teuer ist es auch in berechtigten Fällen, Vertragsänderungen herbeizuführen oder sich von Mitarbeitenden zu trennen. Dies ist ein Wettbewerbsnachteil gegenüber der Privatwirtschaft.

#### **2.3.2 Ziele**

Es ging darum,

- eine Neukonzeption des Personalrechts an die Hand zu nehmen und die Regelungsdichte abzubauen.
- zu prüfen, ob und inwieweit Bestimmungen des OR übernommen werden sollen.

Dazu sollten im Einzelnen

- Verfahren und Abläufe vereinfacht werden und rasche Entscheide ermöglichen.
- dem Arbeitgeber Bund die notwendige Flexibilität gegeben und gleichzeitig die Rechtssicherheit für die Mitarbeitenden gewahrt werden.
- der Bund als Teilnehmer am Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig bleiben.

### 2.3.3 Entscheide des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 29.11.06 den Auftrag erteilt, eine Vorlage zur Revision des Personalgesetzes auszuarbeiten und ihm nach Konsultation der Sozialpartner eine Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten.

### 2.3.4 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07

Es ist vorgesehen, dem Bundesrat im ersten Quartal 2008 die Vernehmlassungsvorlage zu unterbreiten.

Die Voraussetzungen für die Erreichung der Ziele sind damit geschaffen.

### 2.3.5 Beitrag zur Haushaltsverbesserung

Haushaltsverbesserungen aus diesem QSP waren nicht vorgesehen.

### 2.3.6 Weitere Umsetzung und Risiken

Die Vernehmlassung ist im Sommer 2008 vorgesehen. Ende 2008 sollen dem Bundesrat Botschaft und Antrag zu Händen der Eidgenössischen Räte unterbreitet werden. Beratung und Verabschiedung im Parlament folgen im Jahr 2009, so dass mit einer Inkraftsetzung im Jahr 2010 gerechnet werden kann. Es wird sich zeigen, ob die Personalverbände die Revision mittragen.

## 2.4 QSP 4 Doppelspurigkeiten

### 2.4.1 Ausgangslage bei Projektstart

Auf Bundesebene wurde eine erhebliche Anzahl von inner- und interdepartementalen Doppelspurigkeiten sowie Doppelspurigkeiten mit anderen öffentlichen und privaten Organisationen festgestellt. Aus den ursprünglich über dreissig Bereichen wurden deren zehn durch den Bundesrat zur Umsetzung freigegeben.

Teilprojekt (TP)	Kurzbeschreibung der Problematik
Arbeitsrechtliche Massnahmen	Gesetzesdualismus Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Arbeitsgesetz und Unfallversicherungsgesetz)
Aussenbeziehungen	Sicherstellung von Kohärenz und Koordination der Aussenbeziehungen
Chemikalienrecht	Reduktion der Anmelde-, Zulassungs-, und Beurteilungsstellen
Elektronische Medien	Prüfung Schaffung eines zentralen Leistungserbringers
Länderanalysen	Verschiedene Bundesstellen erstellen Länderanalysen / Koordination
Begleitende Rechtsetzung	Doppelspurigkeiten zwischen Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz
Personen-, Informations- und Objektsicherheit	Prüfung einer zentralen Stelle Stufe Bund für die integrale Sicherheit
Transportdienst / Mobilität	Mobilität und Transportaufgaben des Bundes koordinieren
Verkehrssicherheit	Aufhebung von Doppelspurigkeiten, Koordination der Verkehrssicherheitskampagnen
Wirtschafts- und Entwicklungshilfe	Doppelspurigkeiten zwischen DEZA und SECO, Konzentration oder Beschränkung auf Kernkompetenzen

### 2.4.2 Ziele

Es ging darum, relevante Doppelspurigkeiten zu erfassen, sie zu analysieren und Vorschläge zu deren Beseitigung zu erarbeiten bzw. - bei politisch gewollten Doppelspurigkeiten - die Zusammenarbeit zu optimieren.

### 2.4.3 Entscheide des Bundesrates

- Teilprojekt Arbeitsrechtliche Massnahmen: Am 31.10.07 hat der Bundesrat vom Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) sowie vom Schlussbericht des Delegierten Kenntnis ge-

nommen. Das EVD wurde beauftragt, dem Bundesrat in Zusammenarbeit mit dem EDI, im Hinblick auf die per Ende 2009 zu erarbeitende Botschaft bis Mitte 2008 ein Aussprachepapier vorzulegen, welches die Fragen im Zusammenhang mit der Beseitigung des Gesetzesdualismus von Arbeitsgesetz und Unfallversicherungsgesetz klärt.

- Teilprojekt Verkehrssicherheit: Am 30.05.07 hat der Bundesrat vom Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe sowie vom Schlussbericht des Delegierten Kenntnis genommen und die Arbeitsgruppe aufgelöst. Das TP führte zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den an der Verkehrssicherheit beteiligten Partnern, was zu einer Stärkung der gemeinsamen Verkehrssicherheitskampagnen (z.B. Via Secura) führen wird.

Über die Teilprojekte Aussenbeziehungen, Chemikalienrecht, Elektronische Medien, Länderanalysen, Begleitende Rechtsetzung, Personen-, Informations- und Objektsicherheit, Transportdienst/Mobilität, Wirtschafts- und Entwicklungshilfe wird der Bundesrat voraussichtlich im Januar 2008 entscheiden.

#### **2.4.4 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Der erreichte Bearbeitungsstand per Ende 2007 ist in Beilage 3 detailliert beschrieben. Während einige Teilprojekte definitiv abgeschlossen werden können, wird die Umsetzung der meisten Teilprojekte noch längere Zeit beanspruchen. Dies ist insbesondere bei Teilprojekten der Fall, bei denen Gesetzesanpassungen vorgenommen werden müssen.

#### **2.4.5 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Die erreichten Verbesserungen können sich aus heutiger Sicht auf etwa CHF 20 Mio. belaufen.

#### **2.4.6 Weitere Umsetzung und Risiken**

Die noch zu leistenden Arbeiten sowie der voraussichtliche Zeitpunkt des definitiven Abschlusses der Teilprojekte sind in Beilage 3 detailliert beschrieben.

Bei den Arbeiten in den IDAG musste festgestellt werden, dass der Wille der Beteiligten zur innovativen und konstruktiven Mitarbeit unterschiedlich vorhanden war. Der Beibehaltung des Ist-Zustandes, z. T. mit marginalen Verbesserungen, wurde oft mehr Bedeutung zugemessen als umfassenden Lösungsansätzen. Das Risiko besteht, dass mit der Aufhebung der übergeordneten Projektorganisation der REF 05/07 die gesetzten Ziele der Teilprojekte durch die Beteiligten nicht mehr konsequent verfolgt werden.

### **2.5 QSP 5 Beschaffung**

#### **2.5.1 Ausgangslage bei Projektstart**

Auf Bundesebene bestehen über 40 Beschaffungsstellen. Es fehlen die Rechtsgrundlagen für eine zentrale Beschaffung, die Beschaffungstatistik für die gesamte Bundesverwaltung ist mangelhaft, das Beschaffungsvolumen intransparent und es fehlen taugliche IT-Instrumente für ein Vertrags- und Lieferantenmanagement sowie Controlling- und Reportinginstrumente, welche eine Gesamtsteuerung ermöglichen.

#### **2.5.2 Ziele**

Es ging darum,

- die Beschaffungsstellen auf zwei zu reduzieren.
- die Beschaffungsprozesse zu vereinfachen und zu vereinheitlichen.
- eine einheitliche Beschaffungstatistik einzuführen.
- die Marktmacht des Bundes zu stärken und damit namhafte Einsparungen zu erzielen.

#### **2.5.3 Entscheide des Bundesrates**

Der Bundesrat verabschiedete am 29.11.06 die Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes (OrgVoeB) und setzte sie per 01.01.07 in Kraft. Daraus resultierte der Auftrag, zwei zentrale Beschaffungsstellen bei armasuisse und BBL zu bilden und unter Leitung der EFV eine einheitliche Beschaffungstatistik auf Stufe Bund einzuführen.

#### **2.5.4 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Die bisherigen Arbeiten zur Auftragserfüllung führten zu folgenden Ergebnissen:

- Umsetzung der OrgVoeB,
- Callcenter und Internetplattform der zentralen Beschaffungsstellen für Bundesstellen und Lieferanten in Betrieb,
- Einführung Beschaffungsstatistik Bund und Common Procurement Vocabulary (CPV)-Code ab 2008.

#### **2.5.5 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Die heutigen Modellrechnungen gehen von einem Verbesserungspotenzial von CHF 10 Mio. für 2008 und CHF 20 Mio. für 2009 aus. Explizit ausgewiesen werden kann es erst nach Einführung der hierfür notwendigen IT-Instrumente. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die effektiven Verbesserungen über den Schätzungen der Modellrechnungen bewegen werden.

#### **2.5.6 Weitere Umsetzung und Risiken**

Das QSP 5 sollte bis Ende 2008 abgeschlossen werden können. Bis zu diesem Zeitpunkt ist das Konzept der zentralen und dezentralen Beschaffungsstellen (inkl. Aufbau der Controlling- und Reportinginstrumente) umzusetzen sowie die notwendigen IT-Instrumente einzuführen.

Risiken liegen in der Bereitschaft der Departemente und Ämter, ihre Beschaffungsstellen in die zwei zentralen Beschaffungsstellen zu überführen und diese mit den notwendigen personellen Ressourcen auszustatten. Zudem besteht ein gewisses Risiko, dass die künftig zentral geführten Beschaffungsprozesse zu bürokratisch ausgestaltet werden.

### **2.6 QSP 6 Vereinfachungen**

#### **2.6.1 Ausgangslage bei Projektstart und Auftrag**

Im Rahmen seiner Entscheide zur REF 05/07 hat der Bundesrat am 07.09.05 beschlossen, die bundesinternen Verfahren und Abläufe zu überprüfen. Eine Projektgruppe hat vorgängig eingereichte Vereinfachungsvorschläge diskutiert und in einem Schlussbericht festgehalten. Die rund 30 konkreten Optimierungsvorschläge wurden zur Umsetzung an das Parlament, den Bundesrat und die Departemente oder auf andere Querschnittsprojekte übertragen. Beilage 4 gibt eine Übersicht über die Massnahmen und deren Umsetzungsstand.

#### **2.6.2 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Die vorgeschlagenen Massnahmen im Personalbereich (z. B. Vereinfachung des HR-Reportings, Reduktion von Weisungen im Personalbereich, Kompetenzdelegation an Departemente, Überprüfung des Ausbildungsangebots, vereinfachtes Beurteilungssystem) werden erst greifen, wenn das QSP 2 HR1 umgesetzt worden ist.

Für die Vereinfachung von Botschaften und Berichten wurde je ein Leitfaden erarbeitet, welcher eine Standardisierung und dadurch eine Entlastung der Verwaltung bringt. Vereinfachungsvorschläge im Bereich Bundesratsgeschäfte wurden vom Bundesrat als nicht nötig verworfen.

Auch das Parlament wurde ersucht, einen Vereinfachungsbeitrag bei Abläufen und Verfahren zu leisten. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat die Vorschläge für effiziente parlamentarische Verfahren geprüft und ist zum Schluss gekommen, diese nicht weiter zu verfolgen. Hingegen stellte sie in Aussicht, das Parlamentsgesetz und das Ratsreglement im Hinblick auf allfällige nötige Änderungen zu evaluieren. Die Geschäftsprüfungskommissionen sahen keinen Spielraum, die Planungs- und Geschäftsberichterstattungsinstrumente (Jahresziele/Geschäftsberichte) zu vereinfachen.

Das Bundesarchiv (BAR) wurde ersucht, Vorschläge für die Reduktion des Aufwandes bei der analogen Archivierung (Papierunterlagen) einzureichen. Aufgrund fehlender Basisdaten wurden keine entsprechenden Reduktionsvorschläge unterbreitet. Die GSK vom 30.11.07 hat sich dafür ausgesprochen, dieses Teilprojekt nicht weiterzuverfolgen, sondern die Aufarbeitung der Papierunterlagen (ins-

besondere Altlasten) im Rahmen des Projektes zur elektronischen Archivierung (GEVER) zu regeln. Der Delegierte schliesst sich diesem Lösungsvorschlag an.

### **2.6.3 Weitere Umsetzung und Risiken**

Die bereits im Projektbericht zu den Vereinfachungen geäusserte Skepsis hinsichtlich des Umsetzungspotenzials hat sich im Laufe der Reform bestätigt. Die Bereitschaft, Vereinfachungen anzugehen, ist oft gering. Die Ursachen sind vielschichtig: hohe Ansprüche der politischen Behörden sowie der Aufsichts- und Kontrollorgane, Angst vor Machtverlust, Tendenz zu Perfektionismus und "Null-Fehlerkultur". Die bis jetzt erreichten Vereinfachungen sind bescheiden. Es hat sich gezeigt, dass Vereinfachungen nicht auf einen Schlag und im Rahmen eines einzelnen Projekts realisiert werden können. Vereinfachung muss als kontinuierliche Aufgabe in allen Verwaltungseinheiten verankert sein und kann von einem guten Ideenmanagement, welches die Mitarbeitenden einbezieht, wirksam unterstützt werden. Die dafür notwendigen konzeptionellen, rechtlichen und technischen Grundlagen sind in der Bundesverwaltung vorhanden, werden aber nicht systematisch genutzt.

## **2.7 QSP 7 Bundesrecht**

### **2.7.1 Ausgangslage bei Projektstart**

Die Gesetzessammlung des Bundes enthält eine hohe Regelungsdichte mit zum Teil nicht notwendigen, nicht wirksamen, nicht angewendeten oder sich wiederholenden Bestimmungen. Mit mehreren parlamentarischen Vorstössen wurde der Bundesrat aufgefordert, dieses Thema aufzunehmen und das Bundesrecht zu "entrümpeln". Er hat am 03.05.06 beschlossen ein Projekt zur formellen Überprüfung des Bundesrechts durchzuführen. Der Auftrag beschränkte sich darauf, die Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) von offensichtlich gegenstandslosen Erlassen zu entlasten. Gleichzeitig wurden das Bundesamt für Justiz und die Bundeskanzlei beauftragt, in Koordination mit den zuständigen Parlamentsorganen die Qualität der künftigen Gesetzgebung zu verbessern.

### **2.7.2 Ziele**

Es ging darum, die formelle Deregulierung des Bundesrechts (Entrümpelung im engen Sinn) durchzuführen mit dem Ziel, Regelungen, die ihren Anwendungsbereich verloren haben oder durch neue Normen verdrängt wurden, sowie Wiederholungen und Widersprüche aufzuheben.

### **2.7.3 Entscheide des Bundesrates und voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Am 22.08.07 hat der Bundesrat die Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts verabschiedet. Er beantragt, 31 Erlasse der Bundesversammlung, die ihre Bedeutung verloren haben, ganz aufzuheben und in 55 weiteren Erlassen einzelne Bestimmungen zu streichen oder anzupassen. Das Gleiche hat er auch im eigenen Zuständigkeitsbereich getan und 168 Verordnungen des Bundesrates, der Departemente und Ämter oder anderer Bundesstellen gestrichen sowie in weiteren 106 Verordnungen insgesamt 214 Artikel aufgehoben oder angepasst. Insgesamt lassen sich von den rund 2000 im Landesrecht untersuchten Erlassen 11% entfernen und 8% ändern. Die Botschaftsvorlage wurde im Herbst 2007 an das Parlament überwiesen. Die Beratung im Erstrat ist im Dezember 2007 geplant, jene im Zweitrat im darauffolgenden Frühjahr.

### **2.7.4 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Beiträge an die Haushaltsverbesserungen waren in diesem Projekt nicht vorgesehen.

### **2.7.5 Weitere Umsetzung und Risiken**

Der Bundesrat hat eine materielle Überprüfung des Bundesrechts abgelehnt. Der Delegierte ist aber der Überzeugung, dass eine materielle Überprüfung zur nachhaltigen Verbesserung der Qualität der Rechtssetzung wichtig wäre. Der Nutzen einer solchen materiellen Überprüfung lässt sich nicht in Franken beziffern. Eine auf das Wesentliche beschränkte, klare, praktikable und flexible Rechtsordnung erleichtert aber die Erfüllung der Staatsaufgaben und bringt auch den Privaten erhebliche Vorteile.

## **2.8 QSP 8 Bibliotheken**

### **2.8.1 Ausgangslage bei Projektstart**

Die Bundesverwaltung führt in Bern und umliegenden Gemeinden 44 Bibliotheken und Dokumentationsstellen (darunter viele Kleinstbibliotheken) mit einem Personalbestand von rund 80 Stellen und jährlichen Sachausgaben von ca. CHF 3,5 Mio.

### **2.8.2 Ziele**

Es ging darum,

- die Bibliotheken und Dokumentationsdienste im Raum Bern von vierundvierzig auf einen Standort mit allenfalls zwei oder drei dezentralen Standorten zu konzentrieren.
- Voraussetzungen für einen weiteren Zusammenschluss mit anderen öffentlichen Bibliotheken zu schaffen.
- den Service für die Öffentlichkeit und die Verwaltung zu optimieren.
- erhebliche Einsparungen zu erreichen (25% Personal und 20% Sachmittel).

### **2.8.3 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Eine Konzentration auf 16 Bibliotheksstandorte ist per 31.12.07 erreicht. Die Bibliotheken von drei Departementen sind zu 100% überführt (UVEK, EFD, VBS). Die Namensänderung zur "Bibliothek am Guisanplatz" (BiG) fand am 26.10.07 statt.

### **2.8.4 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Die Ziele zur Haushaltsverbesserung können erreicht werden.

### **2.8.5 Weitere Umsetzung und Risiken**

Bis März 2010 wird die vorgesehene Konzentration mit der Überführung der restlichen 13 Standorte in die Bibliothek am Guisanplatz abgeschlossen. Drei mögliche dezentrale Standorte werden zurzeit abgeklärt. Die Übernahme des Alexandria-Verbundes von der BK durch das VBS ist per 01.01.09 vorgesehen. Für die Beschaffung einer neuen, leistungsfähigen Bibliotheken-Software wird ein Hermes-Projekt gestartet. Die Voraussetzungen für einen erweiterten Bibliothekenverbund mit anderen öffentlichen Bibliotheken (z. B. Universitäten, ETH) sind geschaffen.

Die Kooperationsbereitschaft der Departemente ist sehr unterschiedlich. Es sind z. T. klare Widerstände erkennbar.

## **2.9 QSP 9 APK**

### **2.9.1 Ausgangslage bei Projektstart**

Die ausserparlamentarischen Kommissionen (APK) gehören zur Milizverwaltung der Bundesverwaltung. Eine Übersicht besteht nur über jene Kommissionen, die auf Stufe Bundesrat eingesetzt sind, nicht jedoch auf Stufe Departemente und Ämter. Ebenso fehlen Kriterien für die Schaffung und Einsetzung von Kommissionen, die Kompetenzen zu deren Schaffung sind unter Parlament, Bundesrat und Verwaltung aufgeteilt.

### **2.9.2 Ziele**

Es ging darum, die Kompetenzen des Bundesrates im Bereich der Aufhebung gesetzlich vorgesehener APK und die bestehenden Kommissionen anhand klarer Kriterien zu überprüfen. Zudem sollten Transparenz über Aufgaben und Kosten geschaffen und eine gesetzliche Regelung für die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und APK geschaffen werden. Im Einzelnen sollten

- die APK aufgrund definierter Kriterien auf ihre Notwendigkeit überprüft und im Zuständigkeitsbereich von Bundesrat und Verwaltung reduziert werden.
- die nötigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen erfolgen.

### **2.9.3 Entscheide des Bundesrates**

Der Bundesrat hat am 05.07.06 u. a. von den Überprüfungskriterien Kenntnis genommen und die Departemente beauftragt, die ihnen beigeordneten APK im Rahmen der Reduktionsvorgabe von 30% zu

überprüfen. Ferner hat der Bundesrat beschlossen, dass nur er, die Departemente und die Bundeskanzlei über die Kompetenz verfügen, ständige ausserparlamentarische Kommissionen einzusetzen und dass diese Kompetenz nicht an untergeordnete Einheiten delegiert werden kann. Schliesslich sollen die heute auf Amtsstufe eingesetzten ständigen ausserparlamentarischen Kommissionen aufgehoben oder auf Departementsebene heraufgestuft werden, sofern ihre Notwendigkeit erwiesen ist. Schliesslich hat der Bundesrat den Auftrag erteilt, die nötigen Änderungen der Rechtsgrundlagen an die Hand zu nehmen.

Am 29.11.06 hat der Bundesrat u. a. die von den Departementen vorgeschlagenen Aufhebungen von APK mit einer Ausnahme genehmigt. Da damit die Vorgabe von 30% nicht vollständig erreicht wurde, hat er den Auftrag erteilt, im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen der APK weitere Kommissionen aufzuheben oder zusammenzuführen. Schliesslich hat er das Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes eröffnet.

Am 12.09.07 hat der Bundesrat u. a. Botschaft und Entwurf zu den Änderungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie weiterer Erlasse verabschiedet und die Verordnung über die Aufhebung und Anpassung von Verordnungen im Rahmen der Neuordnung der APK Kommissionen gutgeheissen.

#### **2.9.4 Voraussichtlich erreichter Zustand per 31.12.07**

Die vorgesehene Reduktion der APK um 30% ist weitgehend erreicht, die nötigen Änderungen von Rechtsgrundlagen sind beschlossen oder zu Händen des Parlaments verabschiedet.

Der Bundesrat hat am 28.11.07 die Mitglieder der verbleibenden APK im Rahmen der Gesamterneuerung gewählt.

#### **2.9.5 Beitrag zur Haushaltsverbesserung**

Die Aufhebung der APK hat - entgegen ersten Annahmen - zu keinen nennenswerten Haushaltsverbesserungen geführt, weil die aufgehobenen Kommissionen keine grossen Kosten verursachten, sie in der Regel über keine eigenen Sekretariate verfügten und / oder teilweise während Jahren nicht mehr eingesetzt wurden und oft auch keine speziellen Budgets hatten.

#### **2.9.6 Weitere Umsetzung und Risiken**

Es zeichnen sich für die Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes keine speziellen Risiken ab.

### **3 Departementsprojekte (DPP)**

Der Bundesrat nahm am 07.09.05 Kenntnis von 25 Departementsprojekten, die im Rahmen des Projektes REF 05/07 - jedoch unter der Leitung und in der Verantwortung der einzelnen Departemente - umzusetzen waren. Das DPP des VBS im Bereich Beschaffungswesen wurde in das QSP 5 integriert, womit noch 24 DPP bearbeitet wurden. Die Begleitung der DPP durch REF 05/07 hat sich auftragsgemäss auf ein (halbjährliches) Reporting / Monitoring beschränkt.

Eine tabellarische Übersicht der DPP mit aktuellem Stand und Bewertung findet sich in Beilage 5. Mittlerweile sind zehn DPP abgeschlossen, sechs weitere werden - zumeist im Hinblick auf die Einhaltung des Zeitplans - eher kritisch beurteilt. Drei DPP wurden im Verlauf der Arbeiten sistiert oder aufgrund veränderter Rahmenbedingungen neu aufgelegt. Die übrigen fünf DPP sind in Umsetzung.

Von besonderer Tragweite ist das DPP "Shared Service Center SSC Bund (Pilot EFD)", das aufgrund einer Machbarkeitsstudie gestartet wurde. In den Bereichen Finanzen und HR könnten mit einem SSC eine Vielzahl von Supportleistungen zentral abgewickelt und erhebliche Einsparungen realisiert werden. Selbst konservative Schätzungen ergeben ein Optimierungspotenzial von rund 20%. Nach intensiven Abklärungen konnten im Spätherbst 2007 die beiden SSC Finanzen und HR ihren Betrieb aufnehmen. Sie erbringen Dienstleistungen aufgrund von Sollprozess-Modellen und auf der Basis von

Service Level Agreements zugunsten des Pilotamtes BBL. Die Migration der übrigen Verwaltungseinheiten des EFD erfolgt im 2008 gemäss Umsetzungsplanung.

Verläuft der Pilot im EFD positiv und kann er hinsichtlich Qualität und Kosten überzeugen, könnten andere Departemente und Verwaltungseinheiten von den Erfahrungen im EFD profitieren und das Modell der SSC übernehmen.

## **4 Haushaltsverbesserungen**

### **4.1 Ausgangslage**

Die REF 05/07 war und ist nicht primär ein Sparprogramm, sondern ein Reformprogramm mit nachhaltigen Zielen. Das Parlament hat das Projekt jedoch mit konkreten Beiträgen zur Haushaltsverbesserung verbunden (pro memoria: CHF 30 Mio. für das Jahr 2007 und CHF 40 Mio. ab 2008).

### **4.2 Stand**

Gesamthaft ist festzuhalten, dass REF 05/07 einerseits langfristige, nachhaltige Optimierungen in Prozessen und Strukturen bringt, die heute nicht abschliessend quantifiziert werden können, andererseits aber ganz konkrete Haushaltsverbesserungen. Den Hauptanteil liefern die QSP 2 mit der Senkung des Personalquotienten und die QSP 4 (Doppelspurigkeiten) sowie QSP 5 (Beschaffung). Die vom Parlament geforderten Beiträge zur Haushaltsverbesserung werden erreicht. Bei einigen QSP war nie vorgesehen, kurzfristige Haushaltsverbesserungen zu erzielen. Dies betrifft namentlich das Teilprojekt "Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen" des QSP 1 sowie die QSP 3 (HR2 Personalrecht) und 7 (Formelle Überprüfung Bundesrecht).

## **5 Kosten von REF 05/07**

Die Projekte wurden wenn immer möglich mit bundesinternen personellen Ressourcen umgesetzt. Das Kostendach für die Projektleitung und die Querschnittsprojekte belief sich im Zeitraum von 2005 bis 2007 auf insgesamt CHF 8,45 Mio. Dieses wurde bei weitem nicht ausgeschöpft. Die Projektkosten belaufen sich auf CHF 4 Mio.

Die Kosten des Projekts werden durch die Departemente und die Bundeskanzlei im Rahmen ihrer normalen Budgets kompensiert. Die Departementsprojekte gehen zu Lasten der ordentlichen Budgets der Departemente.

## **6 Umsetzungsorganisation**

### **6.1 Aufgaben**

Einige Projekte der Bundesverwaltungsreform REF 05/07 werden bis Ende 2007 nicht beendet, bzw. umgesetzt werden können. Daraus ergibt sich der grundsätzliche Bedarf, die Weiterverfolgung und Umsetzung dieser Projekte sicherzustellen.

Es geht dabei um

- Umsetzungscontrolling (Zeit- und Aktionsplan),
- Konzeptionelle Nachbearbeitung in Teilbereichen,
- Steuerung und Koordination,
- Haushaltsverbesserungscontrolling,
- Information und Konsultation der Generalsekretärenkonferenz,
- Aufbereiten von Unterlagen für Bundesratsanträge,
- Fortsetzung Monitoring bei nicht abgeschlossenen Departementsprojekten,
- Archivierung der Projektunterlagen,
- Schlussbericht 2008.

### **6.2 Organisation**

Mit Bundesratsbeschluss vom 30.10.07 wurden der Umsetzungsorganisation für die Erledigung der Folgearbeiten (01.01.08 bis 30.06.08) 200 Stellenprozente zur Verfügung gestellt.

Das Umsetzungsteam besteht aus Christian Schlapbach (Leiter), Felizitas Arnold (Projektleiterin) und Flurina Schaffer (Assistentin).

## **7 Hinweise zum Projekt Neugliederung der Departemente**

Im Rahmen von REF 05/07 wurden in verschiedenen Bereichen Lösungsvorschläge ausgearbeitet, welche bei der kommenden Departementsreform in Betracht berücksichtigt werden können. Es handelt sich dabei vorwiegend um Teilprojekte aus dem QSP 4 Doppelspurigkeiten. Während bei den Teilprojekten Chemikalienrecht (Bildung eines neuen Bundesamtes) und Wirtschafts- und Entwicklungshilfe (Zusammenlegung oder Konzentration auf die Kernaufgaben) letztlich politische Überlegungen für eine Zuteilung zu einem Departement ausschlaggebend sein können, stehen bei andern Teilprojekten vorwiegend organisatorische Überlegungen im Vordergrund. Eine Übersicht ist in Beilage 6 dargestellt.

## **B Erkenntnisse**

---

### **8 Grundsätzliche Erkenntnisse**

#### **8.1 Ergebnis der Reform**

Das Reformprojekt REF 05/07 mit den vom Bundesrat aufgrund der Vorschläge des Delegierten festgelegten, pragmatischen Zielen kann trotz unterschiedlicher Akzeptanz und Unterstützung durch die Departemente als erfolgreich bezeichnet werden. Als ungünstig erwies sich die Verknüpfung des Reformauftrages mit dem Sparauftrag des Parlamentes, was dazu führte, dass die Reform in weiten Teilen der Verwaltung als weitere Sparübung betrachtet wurde. Trotzdem wurde in intensiver Zusammenarbeit von Projektleitung, Departementen und Ämtern konkrete, messbare Resultate mit nachhaltiger Effizienzsteigerung und Optimierungseffekten erzielt. Die vom Parlament geforderten Beiträge zur Haushaltsverbesserung werden erreicht, die nachhaltigen Effekte werden einen höheren Beitrag erreichen.

Wesentliche positive Resultate des Projektes sind:

- Die systematische Überprüfung der Führungs- Unterstützungsstrukturen mit einem erheblichen Optimierungspotenzial für Departemente und Ämter sowie Erkenntnisse zur Führung.
- Die Einführung einer neuen HR-Strategie mit einer verstärkt dezentralen Verantwortung in Departementen und Ämtern, der Neuausrichtung und Redimensionierung des EPA sowie der Reduktion des HR-Quotienten.
- Die Straffung und Vereinfachung des Personalrechtes.
- Die Schaffung der Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat zur Elimination von zehn bedeutenden Doppelspurigkeiten.
- Die Einführung einer zentralen Beschaffungsorganisation mit einer Stärkung der Marktposition des Bundes und einer Vereinfachung des Beschaffungsverfahrens.
- Die Zentralisierung der Bibliotheken und Dokumentationsstellen sowie die Optimierung des Bibliothekenservices.
- Die Reduktion der Ausserparlamentarischen Kommissionen, verbunden mit einer restriktiven Regelung für die Zukunft.
- Die Umsetzung von 24 zum Teil bedeutenden Departementsprojekten.

Aufwand und Nutzen des Gesamtprojektes stehen bereits heute in einem günstigen Verhältnis. Dieses verbessert sich nochmals wesentlich, wenn alle noch nicht abgeschlossenen Projekte wie vorgesehen umgesetzt werden.

Das vom Parlament vorgegebene Ziel, die politische Führung zu stärken und das konzeptionelle Ziel des Delegierten, unter Führung und Einbezug des Bundesrates einen eigentlichen "Aufbruch", eine Reformbewegung in der Bundesverwaltung einzuleiten, konnten nicht erreicht werden. Für das Ziel der Führungstärkung fehlte der Wille des Bundesrates und dessen Bereitschaft, seinen eigenen Führungs- und Entscheidungsprozesse kritisch zu hinterfragen. Diese Ziele sollen kurzfristig im Rahmen

der kommenden Departementsreform und mittelfristig in einer Regierungs- und Parlamentsreform angegangen werden. Die Zielsetzung "Reformbewegung" entstammte einer zu optimistischen Einschätzung des Delegierten. Umfassende Reformen über die ganze Bundesverwaltung hinweg sind angesichts der departementalen Abschottung und der vielfältigen Aufgaben in den Departementen und Ämtern kaum möglich. Mittels bundesweiter Leitplanken (bundesrätliche Strategie und langfristige Ziele, Führungs- und Steuerungsmodell auf der Basis NPM, einheitliche HR-Strategie, flexible und leistungsorientierte Besoldungsordnung) müssen vielmehr die Voraussetzungen für eine kontinuierliche, dynamische Entwicklung der Verwaltungseinheiten geschaffen werden.

## **8.2 Zustand, Leistung und Führung der Verwaltung**

Die Aussagen zu Zustand, Leistung und Führung der Verwaltung stützen sich auf rund dreijährige Beobachtungen des Delegierten und seines Teams, auf zahlreiche Interviews zu Beginn und Ende des Projektes, auf die Resultate des Querschnittsprojektes "Führung", insbesondere des Teilprojektes "Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen" sowie auf die Kurzstudie der Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management (kpm), vom Juli 2007 (Beilage 1).

Die Bundesverwaltung befindet sich insgesamt in einem guten Zustand. Sie wird auf Amtsebene trotz zum Teil ungünstigen Rahmenbedingungen gut, auf Departementsebene sehr unterschiedlich geführt. Die Direktorinnen und Direktoren sind gemeinsam mit kompetenten und engagierten Mitarbeitenden das stabile und tragende Element der Verwaltung. Im internationalen und nationalen Vergleich gehört die Bundesverwaltung nach Auffassung des Delegierten zu den Besten. Zahlreiche Reform- und Veränderungsprozesse belasten die Verwaltung zwar oft bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit, fordern sie aber zu einer Auseinandersetzung mit aktuellen Entwicklungen heraus und tragen so zu einer steten Verbesserung von Leistungsfähigkeit, Effizienz und Qualität bei. Die Reformprojekte zeigen, dass es in verschiedenen Bereichen nach wie vor Optimierungspotenzial gibt. Allerdings gibt es auch Bereiche, in denen es zu wenige Ressourcen hat und die Qualität gefährdet ist. Nicht zutreffend sind aber die immer wieder aufgebrauchten, nicht belegten Behauptungen, man könne die Bundesverwaltung ohne Aufgabenverzicht in erheblichem Masse reduzieren. Nach Überzeugung des Delegierten ist es künftig ohne Gefährdung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht mehr möglich, mit der bisher vielfach angewendeten, undifferenzierten Methode der linearen Kürzungen oder einer wie auch immer gestalteten "Opfersymmetrie" zu sparen. Es braucht eine Aufgabenverzichtsplanung, die auf einer bundesrätlichen Strategie basiert, und die klar benennt, wo konkret verzichtet oder reduziert und welche Spareffekte damit erzielt werden sollen.

Im Rahmen des Projektes "Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen" wurde das konkrete Optimierungspotenzial für Departemente und Ämter erarbeitet und in Empfehlungen gefasst. Generell ist festzustellen, dass vielfach die Verknüpfung von Strategieprozessen mit den Finanz-, HR- und IT-Prozessen und damit eine integrierte Finanz- und Aufgabenplanung fehlen. Völlig unterschiedlich und zum Teil ungenügend ist die Ausgestaltung der Controllinginstrumente in Departementen und Ämtern. Vorbildlich sind in beiden genannten Bereichen die FLAG-Ämter und die Ämter, die sich an FLAG-Grundsätzen orientieren. Bei diesen Ämtern sind führungs- und führungsunterstützende Prozesse in der Regel vernetzt.

## **8.3 Neues Führungs- und Steuerungsmodell**

Aus dem Projekt "Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen", der Kurzstudie der Universität Bern (Beilage 1) sowie den Interviews des Delegierten mit Direktorinnen und Direktoren ergibt sich klar, dass für die Verwaltung ein neues, massgeschneidertes Führungsmodell auf der Basis von FLAG und NPM-Erfahrungen eingeführt werden sollte. Elemente eines solchen, für die besonderen Bedürfnisse der Bundesverwaltung massgeschneiderten Modells könnten sein:

- Leistungsaufträge auf Departements- und Amtsstufe mit messbaren Zielen,
- integrierte Finanz- und Aufgabenplanung,
- Leistungsgruppenbudgets,
- vernetztes Finanz- und Leistungscontrolling auf allen Stufen, insbesondere auch auf Stufe Bundesrat,
- moderne HR-Strategie (durch den Bundesrat bereits eingeleitet) und ein flexibles, leistungsorientiertes Besoldungssystem,

- integrale Umsetzung des Neuen Rechnungsmodells (NRM).

Zum Teil sind die genannten Instrumente in der Verwaltung bereits eingeführt. Insbesondere im UVEK sind bereits drei von sieben Ämtern im FLAG-Status. Generalsekretariat und übrige Ämter arbeiten mehrheitlich nach FLAG-Grundsätzen, so dass sich das UVEK gut für ein Pilotprojekt auf Departementsebene eignen würde. Der Delegierte empfiehlt dies zu prüfen.

#### **8.4 Führung durch den Bundesrat**

Eine Führung der Verwaltung durch den Bundesrat als Kollegium wird kaum wahrgenommen. Es gibt denn auch kaum Kontakte zwischen Gesamtbundesrat und obersten Verwaltungskadern. Negativ empfunden wird auf allen Stufen, besonders auch bei den Direktorinnen und Direktoren, die ungenügende Anerkennung und Wertschätzung der Leistungen der Verwaltung durch den Gesamtbundesrat. In diesen Bereichen könnte der Bundesrat mit geeigneten Massnahmen die Motivation der Mitarbeitenden fördern sowie Attraktivität und Ansehen der Verwaltung nach aussen stärken.

Aus REF 05/07 ergeben sich zur Führung durch den Bundesrat noch weitere Hinweise:

- Mit der Generalsekretärenkonferenz (GSK) steht dem Bundesrat ein Führungs- und Koordinationsinstrument zur Verfügung, das nach Ansicht einer Mehrheit der GS und des Delegierten wesentlich intensiver und effizienter eingesetzt werden könnte als bisher. So wäre die Zuteilung neuer Aufgaben und allenfalls auch (abschliessender) Kompetenzen an die GSK denkbar, zum Beispiel in den Bereichen IT-Steuerung, Koordination von departementsübergreifenden Entwicklungs- und Reformprojekten.
- Die Prüfberichte und Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle stellen ein ausgezeichnetes Führungs- und Controllinginstrument dar, das durch Bundesrat und Departemente noch verstärkt genutzt werden sollte. Insbesondere sollten die Empfehlungen der EFK konsequent umgesetzt werden.
- Aus dem Querschnittsprojekt Vereinfachungen ergibt sich, wie der Bundesrat als Kollegialbehörde entlastet und gestärkt werden könnte. Es betrifft insbesondere die Vorbereitung und Durchführung der Bundesratssitzungen sowie die Durchführung von Klausuren. Mit einer zeitgemässen Einrichtung des Bundesratssitzungszimmers, mit der Nutzung moderner Führungstechniken, mit einer Vereinfachung des Mitberichts- und Ämterkonsultationsverfahrens sowie mit einem gezielten Einsatz von internen und externen Experten – die komplizierte Sachverhalte rasch und präzise darstellen – könnte der Bundesrat wesentlich effizienter arbeiten. Mehrtägige Klausuren an einem abgeschirmten Ort würden dem Bundesrat erlauben, Diskussionen zu Grundsatzfragen von Staat und Verwaltung in der nötigen Ruhe und Distanz zu führen.

Entscheidend für alle grossen, künftigen Reform- und Entwicklungsprojekte ist, dass der Bundesrat sie zu seinen eigenen Anliegen macht, Führung- und Leadership übernimmt und ein Mitglied das Thema immer wieder mit Priorität ins Kollegium einbringt.

### **9 "Reform-Timeout"**

Die Verwaltung befindet sich in einem dauernden Veränderungsprozess, beeinflusst durch interne Optimierungen, Sparvorgaben, neue Aufgaben und übergeordnete Reformprojekte. Bis anhin hat sie all diese, zu den Kernaufgaben zusätzlichen Aufgaben wahrgenommen. Sie benötigt jetzt aber Zeit, die laufenden Projekte umzusetzen, um zu einer gewissen Konsolidierung zu kommen und sich auf neue Aufgaben vorzubereiten. Der Delegierte schlägt deshalb vor, in der Legislatur 08/11 auf neue departementsübergreifende Reformen zu verzichten.

### **10 Strategie**

Die Phase der Konsolidierung auf operativer Ebene würde dem Bundesrat die Möglichkeit eröffnen, eine Vision der Bundesverwaltung zu entwickeln ("Bundesverwaltung 2020"), daraus eine Strategie abzuleiten und diese wiederum in langfristige Ziele herunter zu brechen. Auf dieser Grundlage wäre es dann möglich, die nächsten, zum Teil schon geplanten Entwicklungsschritte von Regierung und Verwaltung systematisch anzugehen.

Die für den Februar 2008 geplante Diskussion um die Neugliederung der Departemente mit den grossen Themen Bildung, Sicherheit und Aussenpolitik stellt diesbezüglich eine grosse Chance dar. Diese Diskussion könnte auch dazu beitragen, die nach wie vor bestehende departementale Abschottung zu überwinden und die künftigen Aufgaben von Bundeskanzlei sowie Generalsekretärenkonferenz zu behandeln.

### **11 Restrukturierung Ämter**

Eine erfolgreiche Neugliederung der Departemente vorausgesetzt, sollten dann in einem nächsten Schritt Strukturen und Zusammensetzung der Bundesämter überprüft werden. Dabei könnte eine minimale Führungsspanne festgelegt werden, welche eine möglichst selbstständige Führung und den Einsatz entsprechender Führungsinstrumente erlauben.

### **12 Regierungs- und Parlamentsreform**

In einem weiteren Schritt sollte mittelfristig die Idee einer Staatsleitungsreform wieder aufgenommen werden, mit zum Teil bekannten Fragestellungen wie:

- Anzahl Departemente sowie Anzahl der Mitglieder des Bundesrates,
- Ausgestaltung des Bundespräsidiums und Rolle der Bundeskanzlei,
- Neue Instrumente zur Erfüllung von Querschnittsfunktionen und neuen Aufgaben,
- Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament,
- Grösse, Struktur und Arbeitsweise des Parlaments.

### **13 Reformagentur**

Um sicherzustellen, dass Regierung und Verwaltung sich bezüglich Kultur, Führung, Prozesse und Strukturen an der internationalen und nationalen Spitze halten können, braucht es eine systematische Beobachtung von Verwaltungswissenschaft und Praxis. Die Erkenntnisse daraus sind auf ihre Anwendbarkeit in der Bundesverwaltung zu prüfen und gegebenenfalls in massgeschneiderten Projekten umzusetzen. Sinnvoll wäre dafür eine – von den Departementen unabhängige – dem Präsidium oder der Bundeskanzlei zugeordnete Reformagentur mit folgenden Aufgaben:

- Beobachtung und Beurteilung wissenschaftlicher und praktischer Entwicklungen im In- und Ausland, insbesondere von Vereinfachungs- und Entbürokratisierungsmöglichkeiten,
- Unterstützung des Bundesrates bei der Erarbeitung einer langfristigen und umfassenden Entwicklungsstrategie der Verwaltung,
- Erarbeitung konkreter Reform- und Entwicklungsprojekte für Bundesrat und Verwaltung.

### **14 Parlament**

Die Mitwirkung des Parlamentes ist bei künftigen, grossen Reform- und Entwicklungsprojekten in zweierlei Hinsicht von entscheidender Bedeutung:

- Mitgestaltung von Führungsinstrumenten auf der Basis von NPM  
Soll in der Bundesverwaltung ein massgeschneidertes Führungsmodell auf der Basis von FLAG und NPM eingeführt werden, hat dies erhebliche Konsequenzen auf die Aufsichtstätigkeit des Parlamentes, weshalb ein solches Modell nur in einer Zusammenarbeit mit dem Parlament entwickelt werden kann. Dies betrifft Leistungsaufträge, Global- bzw. Leistungsgruppenbudgets, aber auch neue Instrumente wie zum Beispiel eine neu aufzubauende, integrierte Finanzplanung (IFAP). Mit diesem Instrument könnte der bisherige aufwändige Budgetprozess im Parlament wesentlich vereinfacht werden, ohne dass die Oberaufsicht des Parlamentes eingeschränkt würde.
- Eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament könnte dazu führen, dass das Parlament in einer selbstkritischen Haltung die eigenen Prozesse und Strukturen im Hinblick auf eine Entlastung von Regierung und Verwaltung überprüfen würde. Tatsächlich ist es so, dass das Parlament die Verwaltung zum Teil auch unnötig in einem hohen Masse belastet.

## 15 Quantitative Resultate der Interviews mit Direktorinnen und Direktoren

Im Rahmen des Projektes "Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen" führte der Delegierte mit fast allen Direktorinnen und Direktoren (in Einzelfällen mit deren Stellvertretenden) Interviews mit folgenden Fragestellungen durch:

Frage	Antwort/Thema	Nennungen
1. <i>Welches sind Ihre zentralen Anliegen?</i>	mehr Wertschätzung durch Bundesrat und Parlament	17
	mehr Führungseinfluss durch Bundesrat	8
	Neue Besoldungsordnung (Konkurrenzfähigkeit Bund)	8
2. <i>Braucht die Bundesverwaltung ein neues Führungs- und Steuerungsmodell auf der Basis NPM?</i>	ja, integral einführen	30
	nur Instrumente (Leistungsgruppen-, Globalbudget, Controlling)	8
	nein	2
3. <i>Ist der Nutzen von NRM erkennbar?</i>	ja	5
	teilweise, Tendenz positiv	11
	noch kein Nutzen erkennbar	22
4. <i>Sind die Auswirkungen der neuen HR-Strategie des Bundes für Sie erkennbar (Delegation der Kompetenzen, Ausbildung, Besoldung)?</i>	nein	11
	teilweise	12
	ja	3
5. <i>In welcher Entwicklungsphase befindet sich Ihr Amt?</i>	dauernd im Umbruch	12
	Umbruch bis 07 / Konsolidierung ab 08	15
	Kontinuität bis 07 / Umbruch ab 08	6
	Keine Veränderung	3

Die Resultate bei NRM und HR zeigen, dass für eine erfolgreiche Umsetzung noch grosse Anstrengungen bei den Kadern notwendig sind.

## C Empfehlungen und Anträge

### 16 Empfehlungen

Dem Bundesrat wird empfohlen:

#### Staatsleitung

- Im Gesamtbundesrat eine Vision, eine Strategie und langfristige Ziele für die Verwaltung zu erarbeiten.
- Vorbereitungen im Hinblick auf die Einleitung einer Regierungs- und Parlamentsreform an die Hand zu nehmen.
- Die Ergebnisse von REF 05/07 in die Diskussion um die Neugliederung der Departemente aufzunehmen sowie die künftigen Aufgaben von Bundeskanzlei und Generalsekretärenkonferenz neu zu ordnen.

#### Führung

- Strategie- und Zielvereinbarungsprozesse bundesweit zu etablieren und top-down mit den Departementen und Ämtern umzusetzen, die Finanzprozesse darauf auszurichten und mit strategischen Ressourcenplanungen sowie einem umfassenden, durchgängigen Controlling zu vernetzen.
- Ein neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung auf der Basis von FLAG und NPM-Erfahrung zu schaffen.
- Das UVEK als FLAG-Departement zu etablieren.
- Die Querschnittsprozesse in den Bereichen IT, Logistik/Immobilien und HR zwischen den bundesweiten Querschnittsämtern und den Departementen zu überprüfen.
- Den Kulturwandel für ein erhöhtes Strategie-, Ziel- und Ressourcenbewusstsein zu fördern.

## HR

- Eine flexible, leistungsorientierte Besoldungsordnung auf der Basis des Bandbreitenmodells zu erarbeiten.

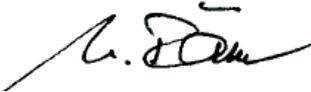
## Reformen

- Auf departementsübergreifende Reformen auf Stufe Amt im Sinne eines Timeouts in der Legislatur 08/11 zu verzichten.
- Die Umsetzung der Bundesratsbeschlüsse zu den Teilprojekten nach Auflösung der Nachfolgeorganisation REF 05/07 durch ein Controlling sicherzustellen.
- Eine Reformagentur im Dienste des Bundesrates zu bilden.
- Ein Projekt zur materiellen Überprüfung des Bundesrechtes einzuleiten.
- In der ganzen Verwaltung ein Ideen- und Innovationsmanagement aufzubauen.

## 17 Anträge

1. Vom Schlussbericht des Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform und den darin enthaltenen Empfehlungen wird Kenntnis genommen.
2. Die Bundesverwaltungsreform 2005/2007 wird per 31.12.07 formell abgeschlossen.

Bundesverwaltungsreform 2005/2007



Dr. Ulrich Fässler  
Delegierter des Bundesrates

## Beilagen

1. Kurzstudie Neues Führungs- und Steuerungsmodell
2. Bericht TP Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen
3. Übersicht QSP 4 Doppelspurigkeiten
4. Übersicht QSP 6 Vereinfachungen
5. Übersicht Departementsprojekte
6. Erkenntnisse aus REF 05/07 zur Neugliederung der Departemente