



u^b

b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung?

Erste Einschätzung der Notwendigkeit und Machbarkeit

Reto Steiner

Andreas Lienhard

Adrian Ritz

19. Juli 2007

Kompetenzzentrum für Public Management

Universität Bern

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

Website: www.kpm.unibe.ch

Übersicht

Im Rahmen der Bundesverwaltungsreform soll geprüft werden, ob Handlungsbedarf für ein einheitliches neues Führungs- und Steuerungsmodell für die zentrale Bundesverwaltung besteht. Die vorliegende Kurzstudie bezweckt, den Mitgliedern des Bundesrates erste Anregungen für eine mögliche Weiterverfolgung eines solchen Modells zu geben. Sie bildet die Basis für eine allfällige umfassendere Machbarkeitsstudie.

Die Kurzstudie geht in einem ersten Teil auf die Frage ein, was eine gut geführte Verwaltung ausmacht. Dazu werden die Erkenntnisse der Forschung im Bereich der Good Governance, des Public Management und der Organisationswissenschaft diskutiert und die Reform Erfahrungen in ausgewählten Ländern analysiert. Die internationale Praxis und die Theorie lassen folgende Schlüsse zu:

1. Ein Führungs- und Steuerungsmodell muss die *Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit* der demokratischen Institutionen gewährleisten.
2. Die *Konsistenz und Kohärenz* des staatlichen Handelns soll durch die Strukturen und verwendeten Steuerungsinstrumente innerhalb des politisch-administrativen Systems gefördert werden.
3. Die *Leistungs- und Wirkungsorientierung* der Verwaltung sind zentrale Steuerungsmaximen zur Steigerung der Ergebnisorientierung.
4. Es braucht klare *Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten*. Die politische und die betriebliche Verantwortung sind, soweit als möglich und sinnvoll, zu entflechten.
5. *Rasche, aber umsichtige Entscheidungswege* sind anzustreben. Die Handlungsfähigkeit der politisch-administrativen Organisationen ist ein Erfolgskriterium.
6. Die Strukturen und Prozesse sollen die *Motivation der Führungskräfte* und übrigen Mitarbeitenden erhöhen, indem sie Handlungsspielraum und klare Führungsverantwortung ermöglichen.
7. Eine Regierung braucht Strukturen und Instrumente, welche die *horizontale Koordination* in der Verwaltung fördern, insbesondere bei Querschnittsthemen. Auch bei Querschnittsthemen ist die strategische Zielfestlegung und Überprüfung der Zielerreichung von hoher Bedeutung.
8. Ein wirksames *Controlling* erlaubt der Regierung die Überprüfung der Zielerreichung.

Anhand von Interviews mit ausgewählten obersten Führungskräften der Bundesverwaltung untersucht die Kurzstudie, inwieweit die Führung und Steuerung der Bundesverwaltung diesen Ansprüchen gerecht wird. Von den obersten Führungskräften der Verwaltung werden nebst Stärken verschiedene Schwachstellen bei (a) der Führungskultur, (b) den Führungsstrukturen und (c) den Führungsinstrumenten konstatiert:

(a) *Führungskultur:*

- In der Bundesverwaltung gibt es *kein gemeinsames Führungsverständnis*. Jedes Departement kennt seine eigene Kultur. Es existieren keine einheitlichen Richtlinien der Verwaltungsführung.

(b) *Führungsebenen und -strukturen:*

- In den vergangenen Jahrzehnten gab es verschiedene Verwaltungsreformen, eine Parlamentsreform und eine Justizreform, aber *keine erfolgreiche Regierungsreform*. Schwachstellen sind deshalb sichtbar: Die Mitglieder des Bundesrats vertreten primär die Interessen ihres Departements. Die Koordination von Querschnittsthemen im Bundesrat wird als schwierig erachtet. Zudem führen die Bundesratsmitglieder nach politischer Rationalität und die Führung der Verwaltung kommt zu kurz resp. wird durch die Generalsekretariate wahrgenommen. Um die Führungsarbeit noch ausüben zu können, sind die Stäbe einzelner Bundesratsmitglieder stark ausgebaut worden. Die Belastung der einzelnen Bundesratsmitglieder ist unterschiedlich.
- Die Bundeskanzlei kann ihre Koordinations- und Führungsunterstützungsfunktion nicht immer optimal wahrnehmen. Ihr fehlt eine *Allianzbildungsmöglichkeit* im Bundesrat, da sie ohne Stimmrecht relativ machtlos ist.
- Die Generalsekretariate nehmen teilweise *Führungsfunktionen* in der Linie wahr. Dies ist nicht unproblematisch, da sie für die Führungsunterstützung zuständig sind.

(c) *Führungs- und Steuerungsinstrumente:*

- Das Nebeneinander von FLAG-Instrumenten und klassischer Verwaltungsführung führt zu *Unsicherheiten* und wird von den Akteuren nur bedingt verstanden. Zudem sehen die Befragten nur eine relativ geringe Unterstützung der Steuerungsinstrumente durch den Bundesrat.
- Es zeigen sich Lücken an verbindlichen Instrumenten zur *horizontalen Koordination* von Querschnittsthemen.

Aus diesen Gründen macht es Sinn, die Prüfung eines einheitlichen Führungs- und Steuerungsmodells für die Bundesverwaltung weiter zu vertiefen. Dabei geht es aber nicht um ein komplexes System, das der Bundesverwaltung übergestülpt wird, sondern um das Definieren ausgewählter Führungsgrundsätze und -instrumente, welche für alle Ämter verbindlich sind. Bei einzelnen Instrumenten ist zudem eine abgestufte Umsetzung zu ermöglichen, je nach Markt- resp. Politiknähe des Amtes.

Nebst dem Festlegen der Prinzipien und Instrumente wird dem Bundesrat empfohlen, eine Regierungsreform zu prüfen, damit er die Verwaltung leistungs- und wirkungsorientierter führen kann. Strukturanpassungen beim Bundesrat, der Bundeskanzlei und den Generalsekretariaten sind hierfür notwendig.

Folgende Detailmassnahmen werden zur Prüfung vorgeschlagen:

Veränderungsmassnahme	Chancen	Risiken
Massnahmen im Bereich der Führungskultur		
Einführung von allgemein gültigen Richtlinien der Steuerung und Führung	In der BV besteht Klarheit über die Grundsätze der Verwaltungsführung. Im Führungsalltag gelebte Leitlinien bilden Basis für gemeinsame Kultur. Ein Nebeneinander verschiedener Ansätze und Kulturen kann reduziert werden.	Weigerung der Departementsvorstehenden, da Eingriff in deren Führungsautonomie.
Durchführung regelmässiger Topkaderanlässe	Basis für Akzeptanz und Festigung von Strategien und Kulturen. Bundesrat symbolisiert, dass er Steuerungs- und Führungsverantwortung gemeinsam wahr nimmt und alle Amtsdirektoren und Generalsekretäre in die erarbeiteten Strategien einbindet.	Könnte zur Routine mit wenig Auswirkungen werden. Gefahr der „Verpolitisierung“.
Schaffung eines Kompetenzzentrums für Steuerungs- und Führungsinstrumente sowie Reformen	Alle Ämter können auf einheitliche Fachkompetenz zurückgreifen. Kompetenzzentrum kann je nach Situationsbedarf Rolle des Prozess- oder Fachpromotors wahr nehmen. Die Instrumente müssen nicht für jedes Departement und Amt neu entwickelt werden. Kosteneinsparungen durch Synergien und Skaleneffekte bei Instrumentenentwicklung.	Neue Stellen werden geschaffen. Fehlende Durchsetzungskraft, weil Departemente und Ämter sich nicht gerne von Querschnittsdienststelle hineinreden lassen.
Massnahmen im Bereich der Führungsebenen und -strukturen		
Neuzuteilung der Departemente des Bundesrats	Sachverwandte Fragestellungen werden einheitlich angegangen und stehen unter einheitlicher Verantwortung. Synergie- und Skaleneffekte.	Machtfülle einzelner Mitglieder des Bundesrats könnte zunehmen. Zweckmässiger, verwaltungsinterner Diskurs in spezifischen Politikfeldern wird verringert.
Regierungsreform mit Fokus auf Anzahl Bundesratsmitglieder, Rolle des Präsidiums und Rolle der Bundeskanzlei	Die Führung des Bundesrates wird gestärkt – gleichzeitig ist auch eine Stärkung der Verwaltungsführung möglich. Erstmals würde eine umfassende Regierungsreform konkret angegangen.	Schwierig umzusetzende Reform, da letztes Projekt erst kürzlich gescheitert.
Departemente werden durch Staatssekretäre geführt oder Generalsekretariate leisten mehr Führungsunterstützung	Die Verwaltungsführung der Departemente würde durch Staatssekretäre deutlich gestärkt. Ein Ausbau der Führungsunterstützung durch die Generalsekretariate wäre relativ einfach realisierbar.	Schlussendlich bleibt die politische Verantwortung bei den Bundesratsmitgliedern und nicht bei den Staatssekretären. Dies könnte zu Konflikten führen. Eine Stärkung der Führungsunterstützung durch die Generalsekretariate könnte problematisch werden, sobald diese auch in der Linie führen.
GSK wird vermehrt mit der Bearbeitung von Querschnittsthemen betraut.	Die Koordination von Querschnittsthemen wird gestärkt. Der Bundesrat wird in seiner Arbeit entlastet. Durch ein Management by Exception bleiben die Risiken klein.	Die politische Verantwortung bleibt beim Bundesrat. Die Akzeptanz bei der Bundeskanzlei und in der Verwaltung könnte nicht immer gegeben sein.

Massnahmen im Bereich der Führungs- und Steuerungsinstrumente

Einheitliche wirkungsorientierte Steuerungs- und Führungsinstrumente werden in der gesamten Bundesverwaltung eingeführt. Bei einzelnen Instrumenten werden abgestufte Umsetzungen ermöglicht, je nach Politik- resp. Marktnähe.	Die Verwaltung wird konsequent auf die Leistungen und Wirkungen hin ausgerichtet. Es gibt ein grundsätzlich einheitliches Steuerungs- und Führungsinstrumentarium in der Bundesverwaltung mit derselben Ausrichtung.	Die politische Unterstützung fehlt, da Befürchtungen vor einem Einflussverlust bestehen. Akzeptanz bei gewissen Ämtern könnte in erster Phase gering sein.
Festlegung von Wirkungszielen für Querschnittsthemen. Bestimmung eines zuständigen Bundesrats oder verstärkter Einbezug der Bundeskanzlei und Bestimmung eines Programmdirektors.	Departementsübergreifende Geschäfte könnten vermehrt strategisch gesteuert und auf die Wirkungen ausgerichtet werden. Es werden klare Zuständigkeiten geschaffen.	Weisungsbefugnisse des zuständigen Bundesrats resp. der Bundeskanzlei und des Programmdirektors über die Departementsgrenzen hinweg könnten auf mangelnde Akzeptanz stossen.

Die Chancen für die Realisierung der Reformen sind ungewiss. Zwingend ist ein starker und geeinter Machtpromotor, eine Rolle, welche nur der Bundesrat wahrnehmen kann. Die Interviews in der Bundesverwaltung haben gezeigt, dass dieser Reformwille dem Bundesrat zurzeit nicht attestiert wird. Der Bundesrat könnte mit einem klaren Zeichen zur Reform und mit konkreten, wirkungsvollen Massnahmen zu Beginn der neuen Legislaturperiode dieser Kritik Paroli bieten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	II
Inhaltsverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Kurzstudie	1
2 Kriterien einer gut geführten Bundesverwaltung	3
2.1 Einleitung	3
2.2 Empfehlungen der Good Governance.....	3
2.3 Empfehlungen des Public Management.....	4
2.4 Empfehlungen der Organisationsforschung	5
2.5 Internationale Entwicklungen	7
2.5.1 Einleitung	7
2.5.2 Grossbritannien	7
2.5.3 Neuseeland	9
2.5.4 USA	10
2.5.5 Finnland	10
2.5.6 Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich	12
2.6 Folgerungen	13
3 Ist-Situation der Bundesverwaltung	14
3.1 Einleitung	14
3.2 Rechtsgrundlagen der Führung und Steuerung	14
3.2.1 Führung und Organisation im Verfassungsrecht.....	14
3.2.2 Führung und Organisation nach dem ParlG.....	15
3.2.3 Führung und Organisation nach dem RVOG	15
3.2.4 Führung und Organisation nach dem FHG	17
3.2.5 Führung und Organisation nach dem FKG	18
3.3 Laufende Reformen in der Bundesverwaltung mit Bezug zu Führung und Steuerung.....	19
3.3.1 Einleitung	19
3.3.2 Welche Aufgaben soll der Staat erfüllen? - Strategische Aufgabenüberprüfung.....	19
3.3.3 Wer soll die staatlichen Aufgaben erfüllen? - Auslagerungen und Public Private Partnership	20

3.3.4	Wie sollen die staatlichen Aufgaben erfüllt werden? - FLAG, VEKTOR, Führungsunterstützung, Dienstleistungszentren und Neues Rechnungsmodell.....	21
3.4	Bestehende Führung und Steuerung aus Sicht der Führungspraxis ...	24
3.4.1	Einleitung	24
3.4.2	Führungskultur	24
3.4.3	Führungsebenen und -strukturen.....	25
3.4.4	Führungs- und Steuerungsinstrumente.....	27
3.4.5	Einstellung gegenüber Reformen	28
3.5	Folgerungen	28
4	Gestaltungsempfehlungen zur Optimierung der Führung und Steuerung in der Bundesverwaltung.....	32
4.1	Einleitung	32
4.2	Führungskultur	32
4.3	Führungsebenen und -strukturen.....	33
4.4	Steuerungs- und Führungsinstrumente.....	35
4.5	Nächste Schritte	37
5	Fazit: Braucht es ein einheitliches Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung?.....	39
	Quellenverzeichnis	40

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Bundesverwaltungsreform (BVR) soll geprüft werden, ob Handlungsbedarf für ein einheitliches neues Führungs- und Steuerungsmodell für die zentrale Bundesverwaltung besteht (Bestandteil von Querschnittsprojekt 1 Führung). Der Delegierte des Bundesrates für die Verwaltungsreform hat das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) eingeladen, eine *kurze Vorstudie* einzureichen, welche diesen Handlungsbedarf beurteilt.¹ Im Rahmen einer ersten Besprechung vom 18. Dezember 2006 wurden die Ausgangslage und die Ziele des Projekts zwischen dem Delegierten des Bundesrates für die Verwaltungsreform und dem KPM erörtert. Am 2. Februar 2007 wurde das Mandat offiziell erteilt.

Die beiden Ziele der Kurzstudie im Sinne einer ersten *Diskussionsgrundlage* sind:

1. Prüfung der Notwendigkeit und Realisierbarkeit eines für die Bundesverwaltung umsetzbaren Führungs- und Steuerungsmodells.
2. Gestaltungsempfehlungen, welche Eckpfeiler ein allfälliges einheitliches Führungs- und Steuerungsmodell beinhalten könnte.

In der Bundesverwaltung werden bereits verschiedene Ansätze neuer Führungsmodelle erprobt, so z. B. Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) und die neuen Führungsprinzipien bei den Vertretungen der Schweiz im Ausland, welche mehr Aufgaben, gleichzeitig aber auch mehr Kompetenzen und Verantwortung erhalten (Projekt VEKTOR im EDA).²

Die Kurzstudie greift die Ansätze auf, beschränkt sich aber nicht auf diese. Es wird eine erste Einschätzung gegeben, ob die bestehenden Führungs- und Steuerungsstrukturen zweckmässig sind oder ob Anpassungsbedarf besteht. Die Kurzstudie fokussiert auf die Führung organisationaler Einheiten in der zentralen Bundesverwaltung, d. h. nicht auf die Personalführung und nicht auf ausgegliederte Einheiten des Bundes. Zudem liegt der Schwerpunkt auf der Schnittstelle zwischen Bundesrat und Verwaltung; soweit notwendig wird auch auf die Schnittstellen zum Parlament hingewiesen.

Die Kurzstudie bezweckt, den Mitgliedern des Bundesrates erste Anregungen für eine mögliche Weiterverfolgung eines einheitlichen Führungs- und Steuerungsmodells zu geben. Sie bildet die Basis für eine allfällige umfassendere Machbarkeitsstudie.

1.2 Methodisches Vorgehen und Aufbau der Kurzstudie

Grundlage des vorliegenden Kurzberichts bilden eine Literatur- und Dokumentenanalyse, eine Analyse der rechtlichen Grundlagen, Gespräche mit ausgewählten obersten Führungskräften der Bundesverwaltung und Erfahrungen der Verfasser mit vergleichbaren Projekten.

¹ Vgl. Delegierter des Bundesrates für die Bundesverwaltungsreform 2006: 4.

² Vgl. Kap. 3.3.

Gesprächspartner waren folgende Personen, deren Aussagen anonymisiert in den Bericht einfließen und eine der Grundlagen für die Analyse und die Gestaltungsempfehlungen bilden:

- Dr. h. c. Annemarie Huber-Hotz, Bundeskanzlerin
- Peter Grütter, Fürsprecher, Generalsekretär des EFD (bis 1. April 2007)
- Dr. Hans Werder, Generalsekretär des UVEK
- Peter Siegenthaler, Direktor der Eidg. Finanzverwaltung (begleitet durch Dr. Karl Schwaar, Leiter Ausgabenpolitik in der Eidg. Finanzverwaltung)
- Prof. Dr. Thomas Zeltner, Direktor des Bundesamts für Gesundheit
- Dr. Ulrich Fässler, Delegierter des Bundesrates für die Bundesverwaltungsreform

Die gewählte Methodik hat auf *expliziten Wunsch der Auftraggeber nicht eine Detailanalyse* der Bundesverwaltung zum Ziel, sondern soll im Sinne eines explorativen Vorgehens lediglich erste *Gedankenanstösse* zur Notwendigkeit und Realisierbarkeit eines einheitlichen Führungsmodells geben.

Der Bericht beginnt nach der Einführung (Kapitel 1) mit einer Diskussion über die Kriterien einer gut geführten Bundesverwaltung (Kapitel 2). Dabei werden verschiedene theoretische Ansätze diskutiert und die internationalen Entwicklungen analysiert. In Kapitel 3 wird die Ist-Situation der Bundesverwaltung dargestellt. Dies erfolgt anhand (a) der rechtlichen Grundlagen der Führung und Steuerung, (b) den laufenden Reformen in der Bundesverwaltung mit Bezug zu Führung und Steuerung und (c) den Problemfeldern aus Sicht der Führungspraxis. Im zentralen Kapitel 4 werden ausgehend von diesen Erkenntnissen die Gestaltungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Führung und Steuerung in der Bundesverwaltung entwickelt. Die Gestaltungsempfehlungen fokussieren auf die *Institutionen* sowie die *Prozesse und Instrumente*. Zudem werden die Möglichkeiten der Umsetzung thematisiert. Die Kurzstudie schliesst mit einem Fazit und Ausblick (Kapitel 5).

2 Kriterien einer gut geführten Bundesverwaltung

2.1 Einleitung

Die Verwaltungswissenschaften beschäftigen sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit der Frage, was eine gut geführte Verwaltung ausmacht. Allen Gestaltungsansätzen ist gemein, dass sie zwar in der Regel empirisch auf ihre Wirksamkeit geprüft werden, sie aber letztlich auf *normativen Konzepten* beruhen. Es gilt jeweils Kontextfaktoren wie kultureller Ursprung, zeitliche Entstehung und Konfiguration des politisch-administrativen Systems zu berücksichtigen. Deshalb sind Gestaltungsempfehlungen der jeweiligen Ansätze nur mit Bedacht auf den Kontext der schweizerischen Bundesverwaltung zu übertragen.

In diesem Kapitel werden drei wichtige theoretische Ansätze diskutiert und daraus Erkenntnisse gewonnen: Die Good Governance Prinzipien der OECD und Weltbank, der Public Management Ansatz und die organisationstheoretischen Ansätze. Zudem werden die neusten Reformen von vier als „Best Practice“ geltenden Ländern dargestellt. Auch bei der Beurteilung dieser Reformen wird auf den spezifischen Kontext der Länder zu achten sein.

2.2 Empfehlungen der Good Governance

Das Konzept der Good Governance ist ein Produkt internationaler Organisationen und globalisierter Politik. Die Weltbank verwendete es Ende der 1980er Jahre als erstes. In den frühen Fassungen umfasste es Forderungen nach Rechtsstaatlichkeit, gutem Management der Verwaltung, Reduktion der Militärausgaben und Bekämpfung der Korruption, dazu demokratische Partizipation und Förderung der Menschenrechte.³

Gute Regierungsführung nach dem Konzept der OECD setzt für die *Industrieländer* zum Teil etwas andere Akzente. Sie beinhaltet nach Ansicht der OECD folgende Aspekte:⁴

- Einhaltung des Legalitätsprinzips,
- Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit der demokratischen Institutionen,
- Fairness und Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger mit Mechanismen der Konsultation und Partizipation,
- effektive und effiziente Dienstleistungen des Staates,
- klare, transparente und anwendbare Gesetze und Regulierungen,
- Konsistenz und Kohärenz staatlicher Politik sowie
- hohe ethische Standards des staatlichen Handelns.

Ähnliche Kriterien guter Regierungsführung hat die Europäische Union formuliert. Die verschiedenen Definitionen zeigen trotz Unterschieden im Detail zwei wiederkehrende gleiche Merkmale: Erstens geht es um *Strukturen und Prozesse*: Gouvernanz beschäftigt sich sowohl mit den Regeln wie mit den Abläufen des politisch-

³ Vgl. etwa Benz 2004, Kooiman 2003 und World Bank 1992.

⁴ Vgl. etwa OECD 1995.

administrativen Systems. Zweitens ist Gouvernanz ein deskriptiver und ein normativer Begriff zugleich: Er gibt an, wie die Regeln staatlichen Handelns lauten und wie die Abläufe des politisch-administrativen Systems gestaltet werden. Gleichzeitig geht es um Vorstellungen eines guten Staates und guter Regierungsführung. Bei der Good Governance handelt es sich folglich um ein Referenzsystem, auf dessen Grundlage sich die politische Führung und Steuerung bewerten lassen.⁵

Good Governance beschränkt sich explizit nicht auf das Innenleben der Verwaltung, sondern geht auf die Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbezug der Zivilgesellschaft, d. h. der gesellschaftlichen Akteure ein und beinhaltet damit das Konzept eines *aktivierenden Staates*.⁶

Die Good Governance Kriterien der OECD gehen über die Steuerung und Führung der zentralen Verwaltung deutlich hinaus, weil sie das gesamte politisch-administrative System und die Zivilgesellschaft umfassen. Insbesondere folgende Leitlinien sind aber auch für Führungs- und Steuerungsmodelle der zentralen Verwaltung von Relevanz: (a) Transparenz und Verantwortlichkeit der demokratischen Institutionen, (b) effektive und effiziente Dienstleistungen des Staates sowie (c) Konsistenz und Kohärenz staatlicher Politik.

2.3 Empfehlungen des Public Management

Das Public Management resp. Verwaltungsmanagement setzt sich interdisziplinär mit der Frage auseinander, wie der Staat optimal geführt werden kann, wobei die Perspektiven der Betriebs- und Volkswirtschaft sowie der Politik- und Rechtswissenschaften zusammengeführt werden.⁷

Verschiedene Konzepte sind seit den 1980er Jahren entwickelt worden, die oft auch unter der Bezeichnung des New Public Management (NPM) (in der Schweiz: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) diskutiert werden. Gemeinsam ist diesen Ansätzen eine Fokussierung auf die Führung, die Dienstleistungserstellung, die Leistungen und Wirkungen des staatlichen Handelns sowie angepasste Kontrollmechanismen.⁸ Der Ansatz geht davon aus, dass privatwirtschaftlich bewährte Führungs- und Steuerungskonzepte adaptiert auf den öffentlichen Sektor übertragen werden können.

Im Bereich der *Führung* geht NPM davon aus, dass eine gut geführte Verwaltung die betriebliche Führung soweit als zweckmässig von der politischen Führung trennt. Zugleich sollen vermehrt teilautonome Strukturen der Verwaltungseinheiten geschaffen werden, welche über die erstellten Leistungen (Output) und erzielten Wirkungen (Outcome) gesteuert werden.

Die *Dienstleistungserstellung* soll erhöht werden, indem der Kundenorientierung höheres Gewicht beigemessen wird (z. B. durch Bürgerbefragungen) und eine starke Ausrichtung auf das Qualitätsmanagement erfolgt.

⁵ Vgl. Linder 2005a: 1.

⁶ Vgl. Jann 2002.

⁷ Vgl. Thom/Ritz 2006: 15 ff..

⁸ Vgl. etwa Thom 2007; Thom/Ritz 2006, Schedler/Proeller 2006, Lienhard/Ritz/Steiner et al. 2005 und für die internationale Entwicklung Pollitt/Bouckaert 2004.

Die *Steuerung* der Leistungen und Wirkungen erfolgt über Leistungsaufträge und Globalbudgetierung. Dort, wo kein Wettbewerb spielt, sollen Surrogate geprüft werden. Dies sind etwa interne resp. externe Märkte, Leistungsvergleiche und Ausgliederungen. Monetäre und nichtmonetäre Anreizsysteme gelten ebenfalls als solche Surrogate.

Die neu zugestandenen Freiräume verlangen nach der Sichtweise des NPM nach zusätzlicher *Kontrolle* und aktiver Steuerung im Sinne eines Controllings. Notwendig sind zudem umfassende Wirkungs-, Wirtschaftlichkeits- und Ordnungsmässigkeitsprüfungen.

NPM ist in vielen Schweizer Kantonen sowie in verschiedensten Ländern weltweit umgesetzt und auch mehrfach evaluiert worden.⁹ Die Erfahrungen sind in der Regel positiv, auch wenn sich selten mit letzter Schlüssigkeit sagen lässt, dass die Veränderungen direkt auf NPM zurückzuführen sind. Zudem haben verschiedene Umsetzungen mit Problemen zu kämpfen. Auch bei diesem Konzept kommt es zudem auf den kulturellen Kontext und die konkrete Form der Umsetzung an.

Verschiedene Autorinnen und Autoren argumentieren, dass NPM ein Vorläufer der Good Governance Diskussion sei.¹⁰ Gewisse Parallelen sind durchaus ersichtlich, so die Fokussierung auf die Leistungen und Wirkungen des staatlichen Handelns sowie die umfassende Partizipation der Anspruchsgruppen. Im Gegensatz zum tendenziell organisationsintern ausgerichteten NPM ist der Good Governance Ansatz breiter gefasst, geht dafür weniger detailliert auf die einzelnen verwaltungsinternen Steuerungsinstrumente ein.¹¹

New Public Management Prinzipien sind für die Entwicklung eines Führungs- und Steuerungsmodells sehr geeignet und haben ansatzweise in der Bundesverwaltung bereits Einzug gehalten: Relevant sind die (a) konsequente Ausrichtung der Steuerung auf die Leistungen und Wirkungen mit Leistungsaufträgen und Globalbudgetierung, (b) höhere betriebliche Autonomie sowie (c) ein einheitliches und wirksames Controlling.

2.4 Empfehlungen der Organisationsforschung

Der dritte theoretische Ansatz bezieht sich nicht spezifisch auf das politisch-administrative System wie die beiden vorherigen Konzepte, sondern fokussiert auf die Steuerung von Organisationen jeglicher Art aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Die Organisationsforschung untersucht, was eine effektive (werden die Ziele erreicht?) und effiziente (werden die Ziele in einem optimalen Aufwand-Ertrag-Verhältnis erreicht?) Organisation ausmacht. Verschieden Autorinnen und Autoren haben die in den vergangenen Jahren publizierte Literatur im Sinne von Metastudien analysiert und häufig genannte Kriterien aus den publizierten Studien herausgearbeitet. Es kann von einer hohen empirischen Bestätigung gesprochen werden,

⁹ Vgl. Ritz 2005 und Ritz/Thom 2000.

¹⁰ Vgl. Jann 2002.

¹¹ Vgl. zu den Unterschieden zwischen NPM und Governance Hofmeister 2006 und Thom/Ritz 2006: 8ff.

auch wenn der organisationale Kontext schlussendlich entscheidend ist (z. B. öffentliche Verwaltung oder privatwirtschaftliche Organisation).¹²

Nachfolgend werden sechs zentrale Kriterien gut gesteuerter Organisationen genannt:¹³

- a) *Zielorientierung der Organisation*: Alle Abteilungen und Stellen weisen einen eindeutigen Zielbezug auf. Das Kongruenzprinzip ist eingehalten, d. h. es besteht eine Klarheit und Übereinstimmung zwischen den Aufgaben, Kompetenzen und der Verantwortung. Es wird auf eine sachnahe und zielbezogene Aufgabenerfüllung geachtet.
- b) *Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwands*: Die organisatorischen Regeln sind darauf ausgerichtet, dass Gliederungstiefe und –breite der Organisationsstruktur sowie die Schnittstellen zwischen den einzelnen Bereichen die zielbezogene Steuerbarkeit der gesamten Organisation fördern und den Koordinationsaufwand minimieren. Unterziele dieses Kriteriums sind (a) eine für den Koordinationsaufwand günstige Gliederungstiefe (Anzahl Hierarchiestufen), (b) eine Gliederungsbreite, welche eine zielbezogene Führung der unmittelbar unterstellten Aktionseinheiten ermöglicht und den Koordinationsaufwand gering hält und (c) eine aufwandgünstige Anzahl, Art und Ebene aufgabenabhängiger Schnittstellen mit anderen Bereichen und den dadurch erforderlichen bereichsübergreifenden Koordinationseinrichtungen bzw. –instrumenten.
- c) *Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse*: Die organisatorischen Regeln schaffen die Voraussetzungen dafür, dass die Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse in der notwendigen Güte (Qualität, Problemlösungsumsicht) und Schnelligkeit vollzogen werden können. Damit dieses Kriterium erfüllt werden kann bedarf es (a) eine für Problemlösungsumsicht und Zeitbedarf günstige Anzahl beteiligter Aktionseinheiten (Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsstellen) und (b) eindeutige Regeln zur Prioritätensetzung und zielbezogenen Konfliktlösung z. B. durch zweckmässige Aufsichtsmechanismen.
- d) *Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation*: Die Organisationsstrukturen ermöglichen den Führungskräften ein schnelles und wirksames Handeln und Reagieren auf Änderungen von externen und internen Anforderungen. Dies bedeutet (a) die Fähigkeit zur anforderungsgerechten Aktion und Reaktion mit geringst möglichem Leistungsverlust auf Änderungen (d. h. hohe Kopplungs- und Entkopplungsfähigkeit der Abteilungen) und (b) einen optimalen Zentralisationsgrad der Entscheidungen, die zu treffen sind (ausreichend lokale Problemlösungsfähigkeit) sowie (c) eine angemessenen Offenheit der Primärstruktur für temporäre Ergänzungsstrukturen (z. B. bei grösseren Projekten).
- e) *Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit*: Die Organisationsstruktur fördert den Austausch des Wissens unter den Organisationsangehörigen durch Information und Kommunikation. Die Interaktion von Individuen und Gruppen wird über die Hierarchie hinweg erleichtert.

¹² Vgl. Frese 2005 und Osterloh/Frost 2000.

¹³ Vgl. Thom/Wenger 2002.

- f) *Stärkung der Motivation*: Die organisatorischen Regeln sind für die Führungskräfte und die Mitarbeitenden durchschaubar. Sie geben Freiräume und wirken sich positiv auf die Arbeitszufriedenheit sowie die Lern- und Leistungsmotivation aus. Es werden die Möglichkeiten zur Entfaltung der Leistungspotenziale geboten. Dies bedeutet (a) eine möglichst integrierte Bearbeitung von Aufgaben, (b) eine möglichst eindeutige personelle Zuordnung, welche konfligierende Anweisungen und Richtlinien verschiedener Instanzen vermindert, (c) Personalentwicklungsmöglichkeiten für Führungskräfte und (d) ausreichende Kompetenz- und Verantwortungsspielräume (Autonomie) mit hoher Fehlertoleranz.

Zwischen diesen Kriterien gibt es Interdependenzen, d. h. komplementäre wie auch konkurrierende Beziehungen. Das Ausmass ihrer Erfüllbarkeit hängt dabei nicht nur von den Akteuren ab, sondern auch von der Situation einer Organisationseinheit.

Da sich die Kriterien effektiver Organisationen explizit auf die Steuerung beziehen, sind sie zentral für die Ausgestaltung eines Führungs- und Steuerungsmodells. Zu achten ist auf die (a) Zielorientierung, (b) Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwands, (c) Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse, (d) Handlungs- und Innovationsfähigkeit, (e) Förderung der Lernfähigkeit und (f) Stärkung der Motivation. Die Adaption auf den öffentlichen Sektor ist sorgfältig vorzunehmen.

2.5 Internationale Entwicklungen

2.5.1 Einleitung

In der internationalen Diskussion gewinnt die strategische Steuerung des Staates an Bedeutung. Nachfolgend soll in Kurzform dargestellt werden, welche Initiativen ausgewählte Länder ergriffen haben, die oft als „Best Practice“ bezeichnet werden, und welche Lehren aus diesen Projekten gezogen werden können. Vorgestellt werden die Programme von Grossbritannien, Neuseeland, den USA und von Finnland.¹⁴ Erste Auslöser der Reformen waren in der Regel finanzielle Defizite, zunehmende öffentliche Kritik gegenüber der staatlichen Leistungserfüllung und das Aufkommen einer internationalen Reformbewegung. Alle dargestellten Programme haben jedoch bereits eine längere Reformgeschichte, welche zu den jüngsten Entwicklungen geführt hat und damit zu kontextspezifischen Lösungen der einzelnen Länder (im Sinne der Theorie der Pfadabhängigkeit).

Mit dem Begriff „strategische Steuerung“ soll verdeutlicht werden, dass es um die langfristige, an Zielen orientierte Steuerung des Staates geht.

2.5.2 Grossbritannien

Die Optimierung der staatlichen Steuerung ist in Grossbritannien seit zwei Jahrzehnten ein zentrales Thema, in jüngster Zeit im Rahmen des *Modernizing Government* Reformprogramms. Hier gilt es insbesondere zwei Kenelemente zu erwähnen, das Joined-up Government-Programm (JUG) und Public Service Agree-

¹⁴ Vgl. Proeller 2007, welche im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (Deutschland) die Reformansätze untersuchte.

ments (PSA).¹⁵ Die strategische Steuerung umfasst die Gesamtverwaltung mit einer starken Führungs- und Koordinationsrolle der Zentrale und darauf aufbauend ein konsequentes Kontrakt und Performance Measurement-System. Der Schwerpunkt liegt auf Wirkungs- und Ergebniszielen und dem Management von Querschnittsthemen. Das JUG verfolgt das Ziel, die Fähigkeit der Regierung zu verbessern, sich strategischen Querschnittsthemen anzunehmen. In diesem Verständnis wird die Zentrale als Drehpunkt für die Koordination und Steuerung der staatlichen Aktivitäten verstanden. Damit wird eine starke horizontale Koordination erreicht.

Die PSA wurden 1998 eingeführt. Jede Vereinbarung legt fest, welcher Minister für die Erreichung welcher Ziele verantwortlich ist. Die PSA-Vereinbarung wird zwischen den Ministern und dem Treasury für die Departemente sowie für Querschnittsthemen vereinbart. Für Querschnittsthemen sind beispielsweise verbundene, gemeinsame Budgets und Leitungsgremien oder Mitarbeitendenaustausch vorgesehen. Jedes PSA zeigt die angestrebten Ziele und Wirkungen der Departemente bzw. Querschnittsthemen auf. Die PSA werden für 3 Jahre abgeschlossen und basieren auf einer ebenso langen Ressourcenzuteilung. Unterstützt werden die PSA durch Service Delivery Agreements, in denen die Ressourcenzuteilung vorgenommen und die Performance-Ziele für die Agenturen und Departemente festgelegt werden. Vierteiljährlich wird über die Zielerreichung rapportiert. Die Zielerreichung wird zwischen dem Premierminister und den betroffenen Ministern diskutiert. Die erzielten Ergebnisse werden für die nächste Runde der Ressourcenzuteilung berücksichtigt.

Damit die Zentrale ihre Steuerungsfähigkeit bei der Leistungserbringung, aber insbesondere auch bei Querschnittsthemen verbessern kann, wurden neue Einheiten beim Premierminister geschaffen, so etwa die *Performance and Innovation Unit*, welche als Prozesspromotor wirkt.

Grossbritannien verfolgt mit dieser Reform einen zentralistischen Ansatz. Die Erfahrungen zeigen, dass die Minister und Chefbeamte um das Erreichen von Ergebnissen bemüht sind. Bei Querschnittsthemen konnten in der Zusammenarbeit der Departemente Erfolge erzielt werden. Das System hat auch gewisse Schwächen: Die Ziele sind oft das Aufführen von Aktivitäten. Zudem beschränken sich die Messgrößen oft auf nur einen Teilaspekt des Ziels. Verschiedene Ziele werden geändert, bevor über diese überhaupt rapportiert wird. Einzelne Ministerien gebrauchen auch Umgehungsstrategien, indem sie nur leicht erreichbare Ziele formulieren oder nur positive Ergebnisse rapportieren.¹⁶

Grossbritannien legt Wert auf eine ausgeprägte Leistungs- und Wirkungsorientierung mit Public Service Agreements. Die Zentrale nimmt eine pointierte Steuerungs- und Koordinationsrolle wahr. Mit dem Instrument des Joined-Up-Government wurde in neuester Zeit verstärkt Wert auf eine horizontale Steuerung strategischer Querschnittsthemen gelegt.

¹⁵ Vgl. Treasury 2007 und Oliver 2004.

¹⁶ Vgl. Perri 6 2004.

2.5.3 Neuseeland

In Neuseeland wird seit 2001/2002 mit dem Programm des Management for Outcome (MfO) eine verstärkte Fokussierung auf Ergebnisse und Wirkungen vorgenommen. Der Ansatz könnte als ergebnisorientiertes Kontraktmanagement bezeichnet werden.¹⁷

Zentrales Instrument ist das Statement of Intents (SOI). Die SOIs enthalten als ein Element die mittelfristige strategische Planung, in welcher die Departemente erklären, was sie in den kommenden Jahren an Zielen anstreben, wie diese erreicht werden sollen und wie die Zielerreichung gemessen wird. Es werden Aussagen und Messgrößen für Ergebnisse, Wirkungen und Standards festgehalten. Zudem wird die Interventionslogik des Departements erklärt.

Das SOI enthält auch die konkrete Planung im Sinne eines Business-Plans für das erste Budgetjahr mit Finanz- und Leistungsplanung. Damit wird die Verbindung von Wirkung und Output hergestellt. Die SOI beinhalten den gesamten Verantwortungsbereich eines Ministeriums und sind auf drei Jahre ausgelegt. Sie werden zwischen Minister und Treasury abgestimmt und gehen danach zusammen mit dem Budget ins Parlament.

In Neuseeland nimmt die Zentrale, d. h. das Treasury und eine State Service Commission, eine wichtige Prozesspromotorenrolle ein. Das Treasury nimmt Abstimmungen mit der Gesamtpolitiklinie und eine Koordination der departementsübergreifenden Themen vor. Die gesamte Regierung definiert die strategischen Themenfelder im Sinne von Zielen und Prioritäten, danach wird den Ministern oder auch einer Gruppe von Ministern die Verantwortung für einzelne Themenfelder übertragen. Die Minister sind zudem verantwortlich für die ihnen unterstellten Ministerien und Agenturen. Neuseeland unterscheidet zwischen einer politischen Verantwortung für Outcomes und einer managerialen Verantwortung für Outputs. Die Verwaltung ist verantwortlich für das Management der Wirkungen und die notwendigen Outputs, aber nicht für die Wirkungen selbst.

Die Departemente konstatieren eine positive Veränderung hin zu höherer Klarheit der strategischen Entwicklungslinien und eine bessere Verknüpfung von Outputs und Outcomes. Die Abstimmung zwischen Ministern und Departementen sei verbessert worden. Nach wie vor bereite aber die Definition von Wirkungszielen und deren Messung Schwierigkeiten. Regierungsmitglieder beklagen zudem Unsicherheiten in Bezug auf den Umgang mit dem Prozess. Im Gegensatz zur NPM-Entwicklung in den 1980er Jahren ist die Reformgeschwindigkeit gedrosselt worden, was mit dem Wechsel hin zu einer Koalitionsregierung zu tun haben dürfte.¹⁸

In Neuseeland stehen die Ergebnisse und Wirkungen im Zentrum. Die politische Verantwortung und die Managementverantwortung sind voneinander so weit als möglich getrennt. Das Treasury sorgt für die Abstimmung von Querschnittsthemen. Jeder Minister ist nach Festlegung durch die Regierung für ein Themenbündel verantwortlich.

¹⁷ Vgl. The State Services Commission of New Zealand 2007.

¹⁸ Vgl. The State Services Commission of New Zealand 2006.

2.5.4 USA

Seit 1997 wird von allen Verwaltungseinheiten der USA der Government Performance and Results Act (GPRA) eingehalten. Dieser zielt auf eine stärkere Verbindung von finanziellen Ressourcen und Ergebnissen und institutionalisiert strategische Planung sowie ergebnisorientierte Planungs- und Reportingsysteme in Departementen und Agenturen. Die Regierung Bush hat die Stärkung der Ergebnisorientierung und die Verbindung von Budgetierung und Ergebnissen vorangetrieben.¹⁹

Alle Departemente und Agenturen sind verpflichtet, eine rollende 5-Jahres-Planung vorzunehmen, welche alle drei Jahre zu aktualisieren ist. Dabei müssen umfassende Mission-Statements formuliert, Leistungs- und Wirkungsziele sowie entsprechende Indikatoren festgelegt und Stakeholders in den Planungsprozess miteinbezogen werden. Der GPRA sieht nebst diesem Mittelfristplan jährliche Leistungspläne vor, die zusammen mit dem Budget und der Rechnung dem Kongress vorgelegt werden. Jährlich muss ein Soll-Ist-Vergleich zu den erreichten Zielen vorgelegt werden. Über nicht erreichte Ziele ist eine ausführliche Erklärung abzugeben und ein Massnahmenkatalog vorzulegen.

Das Potenzial des GPRA wird weitgehend als positiv beurteilt.²⁰ Unter anderem wird auf die verbesserte Informationslage, welche zu einem gezielteren Politik-Dialog führt, hingewiesen.²¹ In verschiedenen Departementen und Agenturen wurde eine Verbesserung der Steuerung festgestellt, unter anderem durch die Auseinandersetzung, Definition und Messung von Wirkungen und zu erreichenden Ergebnissen. Die Ergebnisorientierung habe zugenommen. Kritiker monieren jedoch, dass GPRA keinen Einfluss auf die Politik- und Budgetprozesse hat und Veränderungen vor allem auf das Engagement einzelner Führungskräfte zurückzuführen seien. Eine Schwierigkeit sei die Verfügbarkeit und Verwendung von Performance-Informationen. Der Kongress nutze die Informationen selten als Entscheidungsgrundlage, die Informationen würden von einzelnen Akteuren nur taktisch zur Argumentation ihrer eigenen Politikagenda eingesetzt. – Zu berücksichtigen ist, dass der GPRA in den USA in ein sehr komplexes und differenziertes politisch-administratives System eingebettet ist, das der homogenen Ergebnisorientierung entgegenläuft. So wird die Leistungserbringung oft durch Gliedstaaten oder Dritte erbracht.

Die USA verbinden Ressourcen und Ergebnisse auf der Grundlage des Government Performance and Results Act (GPRA). Stakeholders werden in die Planung miteinbezogen und es werden verbindliche Leistungs- und Wirkungsziele zwischen den Departementen und Agenturen festgelegt sowie systematisch und regelmässig überprüft.

2.5.5 Finnland

Finnland kann als Beispiel für ein Land gewählt werden, in welchem bei der Neugestaltung der Steuerung besonderer Wert auf departementsübergreifende Projek-

¹⁹ Vgl. Pollitt/Bouckaert 2004: 302 ff. und The White House 2007.

²⁰ Vgl. Unites States General Accountability Office 2005.

²¹ Vgl. Moynihän 2006.

te gelegt wurde. Seit 2003 wird mit einem Programm-Management gearbeitet. Dieses ist eine Antwort auf die bisherige fragmentierte und sektorbezogene Steuerung durch die Regierung. Mit der Reform soll die Horizontalität innerhalb der Regierung und Zentralverwaltung erhöht werden.²²

Zentrales Instrument ist das Government Strategic Document (GSD), welches die Überwachung der Umsetzung und der Zielerreichung des Regierungsprogramms organisiert. Das GSD fokussiert auf die im Regierungsprogramm festgelegten Schwerpunkt- und Querschnittsthemen. Für diese Themen werden klare Wirkungsziele festgelegt und Massnahmen bestimmt. Gleichzeitig werden die finanziellen Rahmendaten aufgelistet, damit Konsistenz zum Budget besteht. Aus dieser strategischen Planung ergeben sich Teilziele und Aktionspläne für die einzelnen Ministerien. Die Programme werden jährlich evaluiert und die Ergebnisse zu den erreichten Wirkungen der jährlichen Budgetdebatte vorangestellt. Nach der Budgetdebatte wird das GSD angepasst.

Das Programm-Management ist in die bestehenden Strukturen integriert. Für jedes Schwerpunktprogramm werden ein Koordinationsminister und ein Programmdirektor zugeteilt. Die Koordinationsminister tragen nebst ihrer Ministerialverantwortung die politische Verantwortung für ein übergreifendes Programm. Sie haben keine formalen Durchsetzungskompetenzen jenseits ihres Ministeriums, können aber Budgetvorschläge im Rahmen des Programms machen. In der *Coordinating Group of Ministers* sind die am meisten betroffenen Minister vertreten. Auf administrativer Seite liegt es am Programmdirektor die Akteure der verschiedenen Ministerien zur Mitarbeit an den Programmen zu bewegen und die Zielerreichung sicherzustellen. Die Verantwortung für die Wirkungsevaluation liegt beim Büro des Premierministers.

2005 wurden erstmals die Evaluationsberichte im Rahmen von zwei Policy-Foren diskutiert, an welchen nebst den Ministern ausgewählte Chefbeamte teilnahmen. Die Minister selbst nahmen die Präsentation der Evaluationsergebnisse vor. Die Diskussionen hatten zum Ziel, Schlussfolgerungen für die kommenden Jahre ausgehend von den Ergebnissen und den Rahmenbedingungen zu formulieren.

Eine umfassende Beurteilung der jungen finnischen Initiative ist noch nicht möglich. Nach Meinung der Betroffenen hat insbesondere bei den definierten Schwerpunktprogrammen ein intensiverer und verbesserter Dialog über Ziele und Ergebnisse zwischen den betroffenen Akteuren stattgefunden. Es fällt insbesondere der recht offene Umgang mit Performance-Daten auf, die starke Involvierung der Regierung sowie die breite Anwendung und Diskussion von Evaluationsdaten. Der Verzicht auf formalisierte Durchsetzungskompetenzen erschwere die Koordination und betone die starke Ausrichtung auf Dialog und Kooperation.²³

²² Vgl. Harrinvirta/Sirpa 2005.

²³ Vgl. Tiili 2004.

Die finnische Regierung legt Schwerpunkts- und Querschnittsthemen fest, für welche Wirkungsziele und der finanzielle Rahmen bestimmt werden. Damit soll die horizontale Dimension der Verwaltungsführung aufgrund zunehmender Fragmentisierung gestärkt werden. Je ein Minister und ein Programmdirektor sind für die Koordination zuständig und tragen die Verantwortung.

2.5.6 Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich

Die verschiedenen Steuerungsansätze sind eingebettet in den spezifischen Kontext der jeweiligen Länder. Kulturelle Aspekte, vorangehende Reformen (Pfadabhängigkeit) und Merkmale des politisch-administrativen Systems spielen eine zentrale Rolle für die Ausgestaltung der Reformprozesse. So sind die angelsächsischen Steuerungsansätze erst verständlich, wenn man den zentralstaatlichen Steuerungscharakter von Neuseeland und Grossbritannien berücksichtigt. Auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Regierungen gibt es Unterschiede. So kennt Grossbritannien ein Majoritätssystem mit einem starken Premierminister, Neuseeland hingegen seit Jahren eine Koalitionsregierung. Wieder andere Steuerungssysteme sind eingebettet in ein föderales Staatensystem wie etwa die USA und müssen deshalb mit den Besonderheiten geteilter Aufgabenwahrnehmung umgehen. Deshalb sind Steuerungsansätze auf zentralstaatlicher Ebene kontextspezifisch auszugestalten und können nicht ohne weiteres von einem Land auf das andere übertragen werden.

Versucht man dennoch einzelne verallgemeinernde Schlussfolgerungen aus den Reformen zu ziehen, dann könnten folgende Erkenntnisse genannt werden:

- Die Ansätze zeigen eine vermehrte *Fokussierung auf Ziele, Ergebnisse und Wirkungen*. Zieldefinition und –messung sind in allen untersuchten Ländern feststellbar.
- Die Einbindung der einzelnen Akteure in die Steuerung variiert. *Die zentrale Rolle kommt den Führungskräften in der Verwaltung zu*, da diese letztendlich die Strategien in der Verwaltung verankern und umsetzen. Die politischen Akteure sind in unterschiedlicher Form eingebunden, d. h. von einer starker Einbindung und grossem Engagement der Regierungen bis hin zu einer eher passiven und beobachtenden Rolle.
- Bei den Instrumenten dominieren Leistungsaufträge und das Performance-Measurement.
- Die gesamtstaatliche Ausprägung im Sinne der *horizontalen Koordination* ist nicht überall gleich ausgeprägt, stellt aber ein zentrales Thema neuester Reformschritte dar. Nachteiligen Effekten fragmentisierter Organisations- und Steuerungsmodelle soll dadurch entgegen gewirkt werden.

Die Auswirkungen der Reformen in den untersuchten Ländern können in der Regel mehrheitlich als positiv bezeichnet werden – v. a. aus Sicht der Verwaltung. Die Verwaltung wird durch die Ansätze systematischer und ergebnisorientierter gesteuert. Die Managementverantwortung der Verwaltungskader konnte gestärkt werden. Umsetzungsschwierigkeiten bestehen vor allem bei der Leistungsmessung, insbesondere bei Wirkungsinformationen und –messungen. Oft ist zudem die Verknüpfung zwischen den einzelnen Steuerungsinstrumenten, insbesondere zum Budgetprozess und damit die Verbindlichkeit und Verantwortlichkeit für das Erreichen der Ziele, nicht hinreichend geklärt.

2.6 Folgerungen

Die Handlungsempfehlungen der drei theoretischen Ansätze und die Reform Erfahrungen in ausgewählten Ländern zeigen Parallelen auf, welche als Grundlage für eine Soll-Ist-Beurteilung verwendet werden können. Sie unterstützen zudem die Formulierung von Gestaltungsempfehlungen zur Entwicklung eines Führungs- und Steuerungsmodells für die zentrale Bundesverwaltung:

1. Ein Führungs- und Steuerungsmodell muss die *Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit* der demokratischen Institutionen gewährleisten.
2. Die *Konsistenz und Kohärenz* des staatlichen Handelns soll durch die Strukturen und verwendeten Steuerungsinstrumente innerhalb des politisch-administrativen Systems gefördert werden.
3. Die *Leistungs- und Wirkungsorientierung* der Verwaltung sind zentrale Steuerungsmaximen zur Steigerung der Ergebnisorientierung.
4. Es braucht klare *Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten*. Die politische und die betriebliche Verantwortung sind, soweit als möglich und sinnvoll, zu entflechten.
5. *Rasche, aber umsichtige Entscheidungswege* sind anzustreben. Die Handlungsfähigkeit der politisch-administrativen Organisationen ist ein Erfolgskriterium.
6. Die Strukturen und Prozesse sollen die *Motivation der Führungskräfte* und übrigen Mitarbeitenden erhöhen, indem sie Handlungsspielraum und klare Führungsverantwortung ermöglichen.
7. Eine Regierung braucht Strukturen und Instrumente, welche die *horizontale Koordination* in der Verwaltung fördern, insbesondere bei Querschnittsthemen. Auch bei Querschnittsthemen ist die strategische Zielfestlegung und Überprüfung der Zielerreichung von hoher Bedeutung.
8. Ein wirksames *Controlling* erlaubt der Regierung die Überprüfung der Zielerreichung.

3 Ist-Situation der Bundesverwaltung

3.1 Einleitung

Der aktuelle Zustand der Führung und Steuerung in der Bundesverwaltung wird nachfolgend aus drei Perspektiven betrachtet. Zuerst werden die rechtlichen Grundlagen dargestellt. Danach folgt eine Auslegeordnung aktuell laufender Reformvorhaben in der Bundesverwaltung mit Bezug zu Steuerung und Führung. Abschliessend erfolgt eine Analyse des Ist-Zustandes aus Sicht der Führungspraxis. Dazu werden die geführten Interviews ausgewertet.

3.2 Rechtsgrundlagen der Führung und Steuerung

3.2.1 Führung und Organisation im Verfassungsrecht

„Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes.“²⁴ Angesprochen sind damit zwei Funktionen: die Staatsleitungsfunktion einerseits und die Verwaltungsführungsfunktion andererseits.

Die *Verwaltungsführungsfunktion* wird noch auf Verfassungsebene weiter konkretisiert: „Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.“²⁵ Bezüglich *Organisation* bestimmt die Verfassung, dass die Bundesverwaltung in Departemente gegliedert ist (wobei jedem Departement ein Mitglied der Bundesverwaltung vorsteht) und durch Gesetz Verwaltungsaufgaben auf Dritte ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden können.²⁶ Zudem hält die Verfassung fest, dass die Bundeskanzlei die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates ist und von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler geleitet wird.²⁷

Auch die *Staatsleitungsfunktion* wird in der Verfassung noch näher umschrieben: „Der Bundesrat bestimmt die Ziele und Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.“²⁸

Bezüglich des *Instrumentariums* zur Wahrnehmung seiner Leitungs- und Führungsfunktionen enthält die Bundesverfassung folgende Elemente: Verordnungen²⁹, Finanzplanung³⁰, Voranschlag und Staatsrechnung³¹, Aufsicht³², Berichterstattung³³ und Verfügungen³⁴.

²⁴ Art. 174 BV.

²⁵ Art. 178 Abs. 1 BV.

²⁶ Art. 178 Abs. 2 und 3 BV.

²⁷ Art. 179 BV.

²⁸ Art. 180 Abs. 1, Art. 185 Abs. 2 BV.

²⁹ Art. 182 Abs. 1 BV.

³⁰ Art. 183 BV.

³¹ Entwurfskompetenzen gemäss Art. 183 BV.

³² Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV.

³³ Art. 187 Abs. 1 Bst. b BV.

³⁴ Art. 185 Abs. 2.

Damit lässt sich festhalten, dass die Bundesverfassung zwar gewisse Zielsetzungen und Leitlinien zur Ausgestaltung von Organisation und Führung der Bundesverwaltung auf der obersten Stufe enthält, jedoch im Übrigen relativ offen ist. Es lässt sich mithin der Verfassung kein näher spezifiziertes Führungsmodell entnehmen. Vielmehr ist ein solches auf der subkonstitutionellen Ebene auszugestalten.

3.2.2 Führung und Organisation nach dem ParlG

Das Parlamentsgesetz hat unter anderem die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat zum Gegenstand³⁵ und umschreibt wichtige Steuerungsinstrumente an der *Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung*.

Dies betrifft die *Legislaturplanung* (Richtlinien der Regierungspolitik und Legislaturfinanzplan)³⁶, den *Finanzplan* (abgestimmt auf die Sachplanung)³⁷, die *Jahresziele* und den *Geschäftsbericht*³⁸, den *Voranschlag* und die *Staatsrechnung*³⁹ sowie *weitere Planungen und Berichte*⁴⁰.

Diese Ausgestaltung zeigt die Bestrebungen, zwischen kurz-, mittel- und längerfristiger Steuerung zu unterscheiden und die Finanz- mit der Sachplanung zu verbinden. Die Beschlussfassungskompetenz der Bundesversammlung (Beschlussfassung bzw. Genehmigung) ist auf die jährliche Steuerung fokussiert (Voranschlag und Staatsrechnung bzw. Geschäftsbericht), während die mittel- und längerfristige Planungskompetenz im Wesentlichen beim Bundesrat liegt.

3.2.3 Führung und Organisation nach dem RVOG

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz bestätigt einleitend die Funktion des Bundesrates als *oberste leitende und vollziehende Behörde*⁴¹, wobei der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang einzuräumen ist.⁴² Auch gleich zu Beginn wird aber auch die Unterstützungsfunktion des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin hervorgehoben.⁴³ Und bezüglich der Departemente wird festgehalten, dass diese nebst den Ämtern auch über ein Generalsekretariat verfügen.⁴⁴ Die wichtige Funktion dieser Stabsstellen liegt in der *Führungsunterstützung, Beratung und Koordination*.⁴⁵ Die Führungsverantwortung liegt indessen beim Bundesrat sowie bei den Departementsvorstehenden.⁴⁶ Koordinativen Charakter weisen überdies namentlich auch die Generalsekretärenkonferenz⁴⁷, interdepartemen-

³⁵ Art. 1 Bst. d ParlG.

³⁶ Art. 146 f. ParlG, Art. 18 RVOV.

³⁷ Art. 143 ParlG, Art. 17 Abs. 3 RVOV, Art. 19 FHG.

³⁸ Art. 144 ParlG, Art. 19 RVOV.

³⁹ Art. 142 ParlG.

⁴⁰ Art. 148 ParlG.

⁴¹ Art. 1 Abs. 1 RVOG.

⁴² Art. 6 Abs. 2 RVOG.

⁴³ Art. 1 Abs. 3 RVOG.

⁴⁴ Art. 2 Abs. 2 RVOG.

⁴⁵ Art. 30 – 33 RVOG (Bundeskanzlei), Art. 41 f. RVOG (Generalsekretariate).

⁴⁶ Art. 35 RVOG.

⁴⁷ Art. 53 RVOG, Art. 16 RVOV.

tale Projektorganisationen⁴⁸ sowie das Mitberichtsverfahren⁴⁹ und die Ämterkonsultation⁵⁰ sowie die Geschäftsplanung⁵¹ auf.

Bezüglich der weiteren *Grundsätze zur Organisation und Führung* der Bundesverwaltung wird bestimmt, dass der Bundesrat die Organisation den Verhältnissen anpasst, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit fördert und die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung ausübt.⁵² Im Sinne von *Führungsgrundsätzen* wird bestimmt, dass Ziele und Wirkungen vorgegeben bzw. vereinbart und Prioritäten gesetzt werden und Aufgaben, Zuständigkeiten und Mittel übereinstimmen sollen.⁵³ Die Zielerreichung wird regelmässig überprüft und die Mitarbeitenden werden gefördert.⁵⁴ Lern- und Veränderungsbereitschaft sind Bestandteil der Verwaltungskultur⁵⁵. Die Verwaltungseinheiten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet.⁵⁶

Die *Departementsvorstehenden* bestimmen die Führungsleitlinien, delegieren die Aufgabenerfüllung und legen die nähere Organisation fest bzw. passen diese und die Prozesse rechtzeitig neuen Bedürfnissen an.⁵⁷ An Führungsmitteln stehen ihnen uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte zu.⁵⁸ Zum Führungsinstrumentarium zählen im Weiteren die Jahresziele und der Geschäftsbericht⁵⁹, das Controlling⁶⁰, Aufsicht und Kontrolle⁶¹ sowie die Überprüfung von Bundesaufgaben⁶².

Die *Ämter* sind die tragenden Verwaltungseinheiten; die Amtsdirektoren und Amtsdirektorinnen legen die Detailorganisation ihrer Ämter fest.⁶³ Sie sind für die Führung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten sowie für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich.⁶⁴ Ämter können zu Gruppen zusammengefasst und/oder unterteilt werden⁶⁵; massgeblich für Zuordnung der Aufgaben ist die Bedeutung des Geschäfts.⁶⁶ Zur Bundesverwaltung zählen ferner die Behördenkommissionen und andere administrativ zugewiesene Einheiten sowie die selbstständigen Anstalten und Betriebe (dezentrale Bundesverwaltung).⁶⁷

Geeignete Verwaltungseinheiten kann der Bundesrat *mit Leistungsaufträgen und Globalbudget führen (FLAG)*; er beachtet dabei die Grundsätze der wirkungsorien-

⁴⁸ Art. 56 RVOG.

⁴⁹ Art. 15 RVOG, Art. 5 RVOV.

⁵⁰ Art. 4 RVOV.

⁵¹ Art. 2 RVOV.

⁵² Art. 8 RVOG.

⁵³ Art. 36 Abs. 1 und 3 RVOG, Art. 12 Abs. 1 Bst. a und f RVOV.

⁵⁴ Art. 36 Abs. 3 und 4 RVOG, Art. 12 Abs. 1 Bst. b RVOV.

⁵⁵ Art. Art. 12 Abs. 1 Bst. e RVOV.

⁵⁶ Art. 14 RVOV.

⁵⁷ Art. 12 Abs. 1 Bst. c und d RVOV.

⁵⁸ Art. 38 RVOG.

⁵⁹ Art. 20 RVOV.

⁶⁰ Art. 21 RVOV.

⁶¹ Art. 24 – 26 RVOV.

⁶² Art. 27 RVOV.

⁶³ Art. 43 RVOG.

⁶⁴ Art. 45 RVOG.

⁶⁵ Art. 6 Abs. 1 Bst. c und d RVOV.

⁶⁶ Art. 13 RVOV.

⁶⁷ Art. 6 Abs. 1 Bst. e und f RVOV.

tierten Verwaltungsführung.⁶⁸ Die FLAG-Einheiten werden mit einer jährlichen Leistungsvereinbarung des Departments geführt und erstatten jährlich Bericht; sie führen eine Kosten- und Leistungsrechnung, basierend auf Produkten und Produktgruppen sowie Indikatoren.⁶⁹

Die Führung der Bundesverwaltung basiert mithin auf einer hierarchischen Organisationsstruktur mit Stabsstellen auf den verschiedenen Ebenen, denen auch wichtige Koordinationsaufgaben zukommen. Das Führungsinstrumentarium ist auf die politische Steuerung abgestimmt, im Wesentlichen zielorientiert und weist eine Mischung zwischen autoritativen und kooperativen Elementen auf. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist Bestandteil des Führungsverständnisses. Führung und Organisation können den veränderten Verhältnissen angepasst werden.

3.2.4 Führung und Organisation nach dem FHG

Mit dem Finanzhaushaltgesetz vom 7. Oktober 2005 ist das *Neue Rechnungsmodell (NRM)* rechtlich umgesetzt und die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene neu geregelt worden.⁷⁰ Mit dem Gesetz sollen „Bundesversammlung und Bundesrat ... die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente und Entscheidungsgrundlagen in die Hand bekommen [und] die Verwaltungsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unterstützt sowie der wirtschaftliche und wirksame Einsatz der öffentlichen Mittel gefördert werden.“⁷¹

Im vorliegenden Zusammenhang wesentliche *Elemente* sind zunächst die Staatsrechnung (einschliesslich Erfolgsrechnung sowie Finanzierungs- und Mittelflussrechnung und Bilanz)⁷² mit den Grundsätzen der Rechnungslegung (in Anlehnung an IPSAS)⁷³, die Finanzplanung⁷⁴, das Kreditwesen und deren Kontrolle⁷⁵ sowie der Voranschlag⁷⁶.

Bezüglich der *finanziellen Führung auf Verwaltungsebene* ist nebst der internen Kontrolle⁷⁷ (einschliesslich eines Risikomanagements⁷⁸) die auf die Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung relevant:⁷⁹ „Die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt die Verwaltungseinheiten bei der Betriebsführung und liefert Grundlagen für die Erarbeitung und Beurteilung von Voranschlag und Rechnungsablage. Sie stellt die Kostentransparenz im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit sicher.“⁸⁰

⁶⁸ Art. 44 RVOG.

⁶⁹ Art. 33 RVOV.

⁷⁰ Art. 1 Abs. 1 FHG.

⁷¹ Art. 1 Abs. 2 FHG.

⁷² Art. 4 – 11 FHG.

⁷³ Art. 47 – 55 FHG.

⁷⁴ Art. 19 FHG.

⁷⁵ Art. 21 ff. FHG.

⁷⁶ Art. 29 ff. FHG.

⁷⁷ Art. 39 FHG.

⁷⁸ Art. 50 FHV.

⁷⁹ Art. 40 Abs. 1 FHG.

⁸⁰ Art. 40 Abs. 2 FHG; siehe im Weiteren Art. 40 FHV.

In Ergänzung zu den Vorgaben im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht⁸¹ sind im FHG nunmehr auch die Grundsätze der finanziellen Führung der *FLAG-Einheiten* näher geregelt. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung der Globalbudgets⁸², die Vorgaben für das betriebliche Rechnungswesen⁸³ sowie die Reserven⁸⁴.

Die *Aufgaben und Zuständigkeiten* der Departemente und der Bundeskanzlei (insb. Planung, Steuerung, Koordination), der Verwaltungseinheiten (insb. sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Kredite und Vermögenswerte) sowie der Finanzdepartements (insb. Gesamtleitung, Prüfung von Kreditanträgen, Entwürfe von Voranschlag, Staatsrechnung und Finanzplan) und der Finanzverwaltung (insb. einheitliche Organisation des Rechnungswesens und des Zahlungsverkehrs sowie Verwaltung der Bilanzbestände) werden klar umschrieben.⁸⁵

Mit der Einführung des NRM sind wichtige Instrumente zur finanziellen Führung auf Verwaltungsebene umgesetzt worden. Die Kosten- und Leistungsrechnung erlaubt eine wesentlich grössere Transparenz der Aufgabenerfüllung und der dafür eingesetzten Ressourcen. Dieser Transparenzgewinn kommt nicht nur der Öffentlichkeit und dem Parlament zugute, sondern erlaubt auch eine gezieltere Verwaltungsführung und schafft Anreize zu Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen.

3.2.5 Führung und Organisation nach dem FKG

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) unterstützt den Bundesrat und die Bundesversammlung bei der Ausübung der Aufsicht bzw. Oberaufsicht über die Bundesverwaltung.⁸⁶ Der Aufsichtsbereich betrifft über die Zentralverwaltung und die dezentrale Verwaltung hinaus auch ausgelagerte Verwaltungsträger.⁸⁷ Die Kriterien der Finanzkontrolle erstrecken sich über die Ordnungsmässigkeit und die Rechtmässigkeit hinaus auch auf die Wirtschaftlichkeit.⁸⁸ Zusätzlich zur Überprüfung des Finanzhaushalts überprüft die EFK namentlich auch die internen Kontrollsysteme.⁸⁹ Die EFK überwacht mithin auch die Wirksamkeit der Kontrollen der Finanzinspektorate und sorgt für die Koordination.⁹⁰

⁸¹ Art. 44 RVOG, Art. 33 RVOV.

⁸² Art. 42 – 44 FHG, Art. 42 f. FHV.

⁸³ Art. 45 FHG, Art. 44 FHV.

⁸⁴ Art. 46 FHG, Art. 45 – 47 FHV.

⁸⁵ Art. 56 – 62 FHG.

⁸⁶ Art. 1 Abs. 1 Bst. b FKG.

⁸⁷ Art. 8 FKG.

⁸⁸ Art. 5 FKG.

⁸⁹ Art. 6 FKG.

⁹⁰ Art. 11 FKG.

Die EFK ist ein verwaltungsunabhängiges Kontrollorgan, welches gerade auch den Bundesrat in der Aufsicht und damit auch in der Führung massgeblich unterstützt. Der Aufgabenbereich umfasst nicht nur die Revision im engeren Sinn, sondern auch Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen.

3.3 Laufende Reformen in der Bundesverwaltung mit Bezug zu Führung und Steuerung

3.3.1 Einleitung

Die Herausforderung, wie die Führung und Steuerung in der Bundesverwaltung optimiert werden kann, wird seit mehreren Jahren im Rahmen verschiedener Reformprojekte angegangen. Ausgewählte Reformprojekte sollen nachfolgend kurz aufgeführt werden. Sie können anhand von drei Grundfragen gruppiert werden:⁹¹

- Welche Aufgaben soll der Staat erfüllen?
- Wer soll die staatlichen Aufgaben erfüllen?
- Wie sollen die staatlichen Aufgaben erfüllt werden?

Jedes Reformprojekt wird kurz eingeführt und danach auf den Bezug zur Bundesverwaltungsreform hingewiesen.

3.3.2 Welche Aufgaben soll der Staat erfüllen? - Strategische Aufgabenüberprüfung

Die Aufgabenüberprüfung bildet nach Ansicht des Bundesrates nebst der Bundesverwaltungsreform und den Sofortmassnahmen zur Ausgabenbegrenzung (Entlastungsprogramme und Haushaltsstabilisierung) einen wesentlichen Baustein zur Haushaltsstabilisierung des Bundes. Deshalb beschloss der Bundesrat im August 2005 eine systematische Überprüfung der Aufgaben des Bundes (ÜAP). Verschiedene parlamentarische Vorstösse zielten in diese Richtung. Ziel ist eine integrierte Analyse von Ressourcen und Aufgaben mit Leistungsverzichten und –reduktionen sowie mit Strukturreformen.

Der Prüfgegenstand wurde mit einem Aufgabenportfolio operationalisiert, das die Tätigkeit des Bundes in 18 Bereiche und 43 Aufgaben gliedert. Zudem wurde ein Prüfinstrument zur strategischen Beurteilung der Aufgaben und zur Ableitung von Reform- und Abbaumassnahmen entwickelt. Die Aufgabenüberprüfung soll mithelfen, die Staatsquote auf dem Niveau von 2008 zu stabilisieren. Das Projekt ist als iterativer Prozess lanciert worden. Die Ergebnisse der ersten Runde im Jahr 2006 werden vom Bundesrat als noch nicht genügend erachtet. Ende 2007 soll ein Massnahmenkatalog verabschiedet werden, der weiter geht. Für jede Reform- bzw. Abbaumassnahme soll eine konzise Beschreibung mit Angaben zu Gegenstand, betroffener Aufgabe, terminierter Entlastungswirkung, rechtlichem Anpassungsbedarf und flankierenden Massnahmen erstellt werden.

⁹¹ Vgl. Lienhard 2004.

Die strategische Aufgabenüberprüfung geht die zentrale Frage an, welche Aufgaben der Staat erfüllen soll. Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten auf Kantons-ebene zeigen, dass die Einsparungen oft deutlich unter den gesetzten Erwartungen liegen. Besteht bei der Methodik und der Zielsetzung noch ein Grundkonsens, treffen bei konkreten Verzichts- oder Reformvorschlägen oft sehr divergierende Interessen aufeinander.⁹² Für die Steuerung der Bundesverwaltung ist das Projekt insoweit relevant, als zu jeder Aufgabe die finanziellen, rechtlichen und materiellen Eckdaten bestimmt werden.

3.3.3 Wer soll die staatlichen Aufgaben erfüllen? - Auslagerungen und Public Private Partnership

Die vorliegende Kurzstudie geht nur auf die Führung und Steuerung der zentralen Bundesverwaltung ein. Deshalb stehen Auslagerungen und Public Private Partnerships nicht im Fokus der Kurzstudie. Dennoch soll nachfolgend kurz auf Reformen in diesem Bereich eingegangen werden, da durchaus Analogien zur Steuerung in der zentralen Bundesverwaltung gezogen werden können.

Im Corporate Governance Bericht⁹³ hat der Bundesrat einheitliche Grundsätze für die Steuerung von Organisationen des Bundes *ausserhalb der Zentralverwaltung* geschaffen und damit das Vier-Kreise-Modell der Bundesverwaltung weiterentwickelt. Dieses Führungsmodell beinhaltet eine Aufgabentypologie (Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, Dienstleistungen am Markt), 28 Leitsätze zur Konzeption und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung (beispielsweise bezüglich Führungsstrukturen, Kontrolle und Aufsicht) sowie Grundlagen zur internen Rollenverteilung bei der Wahrnehmung der Eignerinteressen (Parlament, Bundesrat und Bundesverwaltung mit Generalsekretariaten, Fachämtern und Finanzverwaltung).⁹⁴

Einen Bezug zu Auslagerungen weisen *Public Private Partnerships (PPP)* auf. Im Unterschied zur herkömmlichen Aufgabenübertragung und zum Beschaffungswesen beinhalten PPP echte Partnerschaften zur gemeinsamen Realisierung komplexer Vorhaben mit längerfristiger Ausrichtung und Risikoteilung. Aus internationalen Erfahrungen lässt sich mit PPP ein Sparpotenzial von bis zu 20 Prozent nachweisen. PPP kann gewissermassen als dritter Weg zwischen Verwaltungsreformen (NPM) und Vollprivatisierung gesehen werden.⁹⁵ Auf Bundesebene sind PPP bisher insbesondere im Projekt Schulen ins Netz (SiN) sowie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt worden.⁹⁶

⁹² Vgl. Steiner 2006.

⁹³ BBI 2006 8233 ff.

⁹⁴ Vgl. Lienhard 2007.

⁹⁵ Vgl. Lienhard 2006: 558.

⁹⁶ Vgl. Thom/Ritz 2003 und Bolz 2005.

Der Corporate Governance Bericht ist eine sehr wertvolle Grundlage für die Konzeption und Steuerung ausgelagerter Einheiten. Er fasst in bislang nicht vorhandener Kohärenz Grundprinzipien der Steuerung zusammen und kann Anregungen für die Entwicklung eines einheitlichen Führungs- und Steuerungsinstruments der zentralen Bundesverwaltung geben.

3.3.4 Wie sollen die staatlichen Aufgaben erfüllt werden? - FLAG, VEKTOR, Führungsunterstützung, Dienstleistungszentren und Neues Rechnungsmodell

Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)

Seit rund zehn Jahren werden ausgewählte Verwaltungseinheiten nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gesteuert. Der Bund hat die Prinzipien des New Public Management (NPM) unter der Bezeichnung Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) eingeführt.⁹⁷ Zielsetzungen sind die Wirksamkeitssteigerung, Effizienzsteigerung, Kundenorientierung, Mitarbeiterorientierung und Innovationsfähigkeit. Die Anzahl der nach FLAG-Grundsätzen geführten Verwaltungseinheiten liegt 2007 bei 24.⁹⁸

Der Bundesrat steuert die FLAG-Verwaltungseinheiten über einen mehrjährigen Leistungsauftrag. Dieser legt pro Produktgruppe Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dafür erforderlichen Ressourcen fest. Vor der Erteilung eines Leistungsauftrags konsultiert der Bundesrat die zuständige parlamentarische Kommission beider Räte.

Die Departemente führen und steuern die FLAG-Verwaltungseinheiten mit jährlichen Leistungsvereinbarungen sowie einem entsprechenden strategischen Controlling und stellen damit die Erfüllung des Leistungsauftrages sicher.

Die von der FLAG-Verwaltungseinheit für den verwaltungseigenen Bereich (Funktionsbereich) benötigten Kreditmittel werden in der Form eines Globalbudgets vom Parlament mit dem jährlichen Voranschlag bewilligt.

Der Bundesrat hat das Ziel formuliert, bis 2011 FLAG bei bis zu einem Drittel der Verwaltungseinheiten in der Zentralverwaltung anzuwenden. Das Führungsmodell ist breit evaluiert sowie laufend optimiert worden.

Projekt VEKTOR

Im Rahmen des Querschnittsprojekts 1 „Führung“ der Bundesverwaltungsreform wird im EDA ein Projekt realisiert, das Ähnlichkeiten zu FLAG aufweist. VEKTOR soll die Führung des Aussennetzes des EDA verbessern. Diese Optimierung soll durch fünf Elemente erreicht werden: (a) Das EDA erarbeitet einen generischen Leistungskatalog für das Aussennetz. Dieser dient als Grundlage für die Bildung von Sortimenten, d. h. Leistungsbündeln, welche je nach Vertretungstyp angeboten werden. (b) Die Leistungen des Aussennetzes sollen vermehrt durch einheitliche

⁹⁷ Vgl. Ritz 2003.

⁹⁸ Vgl. Kap. 2.3 und Kap. 3.2.3 ff.

Prozesse erbracht werden. Dazu werden Leistungserstellungs- und Unterstützungsprozesse definiert und optimiert. (c) Als drittes Element wird die Ressourcensteuerung optimiert. Ressourcenaspekte werden in den Zielvereinbarungsprozess integriert. Zudem wird die inter- und intradepartementale Koordination in Ressourcenfragen verbessert. (d) Das EDA entwickelt als ein weiteres Element ein Wirkungsmodell für das Aussennetz insgesamt. Darauf aufbauend werden die Controllinginstrumente überprüft und optimiert. Für heikle Bereiche wie die Visaerteilung wird ein einfaches Frühwarnsystem entwickelt. (e) Einen letzten Schwerpunkt legt das EDA auf die Personal- und Organisationsentwicklung. Damit soll ein Kulturwandel herbeigeführt werden, um eine unternehmerische Führungskultur herbeizuführen, das Ressourcenbewusstsein zu stärken und das AKV-Prinzip zu verankern.

Die Projekte FLAG und VEKTOR zielen in dieselbe Richtung: Die Zentralverwaltung soll verstärkt wirkungsorientiert geführt werden. Die Verwaltungseinheiten erhalten mehr operative Freiheiten, sind aber den übergeordneten Entscheidungsträgern detaillierter Rechenschaft schuldig, wie sie ihre Aufgaben erfüllen. Die wirkungsorientierte Steuerung wird von den Betroffenen sehr geschätzt und als zweckmässig erachtet, wie eine umfassende Evaluation und auch die geführten Interviews gezeigt haben.⁹⁹

Ob der Bundesrat FLAG weiter ausdehnen wird, ist unsicher. Es sind nach wie vor Bedenken vorhanden, dass die politische Führung durch FLAG erschwert werde, weil Einzelinterventionen schwieriger seien. Zudem bestehen Vorbehalte gegenüber den Steuerungsmöglichkeiten durch das Parlament. Schliesslich wird das Controlling als nach wie vor schwerfällig erachtet. Kritisch zu beurteilen ist das Nebeneinander von mehreren Systemen (klassische Führung und FLAG) in der Zentralverwaltung. Auf der anderen Seite haben die Evaluationen von FLAG gezeigt, dass damit zahlreiche positive Entwicklungen verbunden sind, wobei Folgendes hervorzuheben ist:¹⁰⁰ Die Leistungsorientierung der Verwaltung und die Qualität der Verwaltungsleistungen konnten mit FLAG im Allgemeinen verbessert werden. FLAG hat aus einer Aussensicht zu einem Kulturwandel geführt.

Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen und Dienstleistungszentren

Das Teilprojekt „Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen“ im Rahmen des Querschnittsprojekts 1 „Führung“ will die Optimierungs-, Straffungs- und Sparpotenziale im Bereich Führungsunterstützung (Fach-, Stabs- und Querschnittsfunktionen) identifizieren. Damit sollen die Voraussetzungen für eine Steigerung der Effektivität und Effizienz der Führungsunterstützung geschaffen werden. Als ein Produkt des Teilprojekts sollen Kennzahlen auf Stufe Departement vorliegen. Gegenstand der Überprüfung sind die Bereiche Finanzen, Informatik, Logistik, Information/Kommunikation, Sprachdienste und Personal. Untersucht werden die Departemente und Ämter der Zentralverwaltung.

Inhaltlich eng verknüpft mit der Überprüfung der Führungsunterstützungsstrukturen ist die geprüfte resp. teilweise bereits beschlossene Zusammenführung von Quer-

⁹⁹ Vgl. Kap. 3.4.

¹⁰⁰ Vgl. Ritz 2003: 297 ff. und Lienhard 2005a: 35 ff.

schnittsaufgaben in Dienstleistungszentren. Verschiedene Querschnittsaufgaben der Bundesverwaltung werden in stark dezentralisierter Form wahrgenommen. Mit der Zusammenführung in Shared Service Centers (u. a. Rechnungswesen und Personal) sollen diese Aufgaben gebündelt und Abläufe vereinfacht werden. Es handelt sich um das Kerngeschäft unterstützende, aber wenig wertschöpfende Prozesse. Die Dienstleistungen des Shared Service Center werden primär verwaltungs-internen Kunden auf Basis eines Dienstleistungsvertrags (Service Level Agreement) angeboten.

Die Überprüfung der Führungsunterstützungsfunktionen und die mögliche Einführung von Dienstleistungszentren können zum Abbau von Doppelspurigkeiten führen und die Prozessoptimierung unterstützen. Zudem ist mit Ersparnissen zu rechnen.

Neues Rechnungsmodell (NRM)

Seit der Budgetierung des Voranschlags 2007 wird die Rechnung des Bundes nach den Prinzipien des Neuen Rechnungsmodells (NRM) geführt (vgl. zu den rechtlichen Grundlagen Kap. 3.2.4). Wesentliche Neuerungen sind die Einführung einer Erfolgsrechnung und die Anlehnung an die International Public Sector Accounting Principles (IPSAS). Das angepasste Rechnungsmodell soll die Akteure umfassend und transparent über die Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage informieren. Die finanziellen Vorgänge und Verhältnisse werden dazu aus doppelter Perspektive dargestellt: Für die *finanzpolitische Gesamtsteuerung* gemäss Schuldenbremse, die den Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen fordert, steht die Finanzierungssicht im Vordergrund. Dazu gibt es die Finanzierungs- und Mittelflussrechnung. Für die *Verwaltungs- und Betriebsführung* steht neu die Erfolgssicht im Zentrum: Sie wird mit einer Erfolgsrechnung dargestellt und einer betrieblichen Kostenrechnung ergänzt.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wird in drei Varianten zur Verfügung gestellt: Für Verwaltungseinheiten mit Stabs- und Koordinationsleistungen (z. B. Generalsekretariate, Bundesamt für Justiz) werden die Kosten nach Kostenstellen (Organisationseinheiten wie Sektionen oder Abteilungen) und nach Projekten erfasst. Für Einheiten mit einem gewissen Mass an Autonomie (z. B. Bundeskanzlei, Bundesamt für Sozialversicherungen) wird auch die Kostenträgerrechnung (Produkte, Projekte) erstellt. Diese Verwaltungseinheiten können weitgehend selber bestimmen, wie die Leistungsziele erreicht werden. Bei Verwaltungseinheiten mit grosser betrieblicher Autonomie (z. B. Meteo Schweiz, Swisstopo) dient die Kosten- und Leistungsrechnung auch für die präzise Preiskalkulation.

Das Neue Rechnungsmodell bietet für die Verwaltung Informationsgrundlagen für ein verbessertes Finanzmanagement und damit auch Entscheidungsgrundlagen für die politische Führung. Besonders interessant ist der Ansatz, drei Varianten zur Verfügung zu stellen, um so die Politiknähe resp. Marktnähe des Amts zu berücksichtigen.

3.4 Bestehende Führung und Steuerung aus Sicht der Führungspraxis

3.4.1 Einleitung

In diesem Abschnitt wird die bestehende Führung und Steuerung der zentralen Bundesverwaltung aus Sicht der Verwaltungspraxis dargestellt. Grundlage dazu bilden die geführten Interviews mit ausgewählten Führungskräften der Bundesverwaltung (Bundeskanzlerin, Generalsekretäre, Amtsdirektoren und Delegierter des Bundesrates für die Verwaltungsreform).¹⁰¹ Es handelt sich nicht um eine repräsentative Erhebung, sondern um einen qualitativen Ansatz. Diese Interviews wurden anhand eines Interviewleitfadens geführt, der folgende Aspekte thematisierte:

- Führungskultur in der zentralen Bundesverwaltung
- Führungsebenen und -strukturen
- Führungsinstrumente
- Bedarf nach einem einheitlichen Führungs- und Steuerungsmodell

Zu den Interviews wurden schriftliche Protokolle angefertigt resp. einzelne Interviews wurden aufgenommen und transkribiert. Die Auswertung erfolgte anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse.

Nachfolgend werden die Ergebnisse dargestellt: Zuerst wird auf die Einschätzung der Führungskultur eingegangen, danach werden die einzelnen Führungsebenen und -strukturen sowie die Führungsinstrumente thematisiert. Abschliessend wird der Bedarf nach einem einheitlichen Führungs- und Steuerungsinstrument aus Sicht der Praxis diskutiert.

3.4.2 Führungskultur

In der Bundesverwaltung gibt es kein einheitliches Führungsverständnis, wie in den Interviews deutlich zum Vorschein kam. Jedes Departement kenne seine eigene Führungskultur, welche stark vom jeweiligen Bundesratsmitglied geprägt sei.

1974 erliess der damalige Bundesrat „Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde“ (RVF), welche für die gesamte Bundesverwaltung Gültigkeit hatten.¹⁰² Es handelte sich um Normen, wie die Bundesverwaltung durch die Führungskräfte geführt werden soll. Die aktuelle Form dieses Dokuments nennt sich „Führungsfragen für die Bundesverwaltung“ und wurde 2002 vom Eidg. Personalamt erarbeitet und vom Bundesrat genehmigt.¹⁰³ Es werden keine Normen mehr formuliert, sondern nur noch Fragen aufgeworfen. Das aktuelle Dokument geht nicht auf die Steuerung

¹⁰¹ Vgl. Kap. 1.2.

¹⁰² Vgl. Schweizerischer Bundesrat 1974.

¹⁰³ Vgl. Eidg. Personalamt 2002.

ein, sondern stellt lediglich grundsätzliche Fragen zur Personalführung. Ohne dabei die Bedeutung des aus methodischer Sicht wichtigen Schritts der Reflektion von Führungshandeln herunter spielen zu wollen, fehlt eine gemeinsame Orientierung, nach welcher Führungshandeln ausgerichtet, beurteilt und infrage gestellt werden kann. Die Interviewpartner sehen diese Entwicklung als symptomatisch für den immer kleineren Stellenwert einer bundesverwaltungsweiten Führungskultur an.

Bemängelt wird, dass der Bundesrat für das oberste Kader keine Anlässe veranstaltet, welche eine gemeinsame Führungskultur sichtbar werden lassen. Diese Kommunikationsplattform würde als sehr wertvoll erachtet, um beispielsweise Legislaturziele, strategische Ziele der Verwaltungsführung u. a. zu diskutieren resp. über die Haltung und Projektabwicklung der Regierung zu wichtigen politischen und administrativen Geschäften aus erster Hand informiert zu sein.

Als wichtige Klammern der Führung und Steuerung werden die finanzpolitischen und personalpolitischen Vorgaben des Eidg. Finanzdepartements erachtet. Dank diesen gebe es einige grundsätzliche Führungs- und Steuerungsprinzipien. Sie dürften nicht aufgeweicht werden, wie von einzelnen der Interviewten befürchtet wird. Gleichzeitig wird aber auch auf die notwendige Flexibilität zentraler Führungs- und Steuerungsprinzipien hingewiesen. Verfahrenswege seien möglichst einfach auszugestalten, damit dezentral die Entscheidungs- und Prozessgeschwindigkeit nicht unnötig verlangsamt werde.

3.4.3 Führungsebenen und -strukturen

Bundesrat

Der Bundesrat führt die Bundesverwaltung als *Kollegialbehörde*, gleichzeitig ist aber jedes Mitglied des Bundesrates auch Vorsteherin resp. Vorsteher eines Departements.¹⁰⁴ Die Stärke dieses Modells ist nach Ansicht der Interviewten, dass die einzelnen Bundesratsmitglieder die Geschäfte und Anliegen ihres Departements gut kennen und sich dafür einsetzen.

Die Verbundenheit mit dem eigenen Departement birgt aber auch Risiken: So stellen die obersten Führungskräfte im Bundesrat ein stark departementales Denken fest. Es werde mitunter beargwöhnt, wenn sich ein Mitglied zu stark für die Geschäfte eines anderen Mitglieds interessiere. Departementsübergreifende Geschäfte hätten es nicht leicht, da oft eine starke Fokussierung auf die eigenen Anliegen feststellbar sei. Bei Querschnittsthemen sei zudem die Koordination stark erschwert.

Die einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher pflegen ihre individuellen Führungskulturen, welche gelegentlich einem einheitlichen Auftritt des Bundesrates entgegenstehen, meinen die Befragten. Für Mitarbeitende der Bundesverwaltung und auch für Aussenstehende sei dann die gemeinsame Führungsgrundlage des Bundesrates als Kollegium nicht ersichtlich. Es werde kein gemeinsames Führungsverständnis ausgestrahlt. Indikator dafür sei beispielsweise, dass es keine

¹⁰⁴ Vgl. Linder 2005b: 220 ff. und zu den rechtlichen Grundlagen Kap. 3.2.

regelmässigen Treffen des Gesamtbundesrates mit den Amtsdirektoren und den Generalsekretären gäbe.

Die Bundesratsmitglieder führen ihre Departemente nach einer politischen Rationalität. Sie sind stark aussenorientiert und haben eine selektive Themenwahrnehmung, d. h. es interessiert insbesondere, was die Öffentlichkeit als wichtig erachtet. Dies kann ein strategisches Geschäft sein, aber unter Umständen auch eine sehr operative Frage, die durch ein plötzliches Ereignis ins mediale Interesse rückt.¹⁰⁵ – Ein vergleichbares Verhalten ist auch beim Parlament beobachtbar.

Dieses Verhalten führe dazu, dass der Kontakt zu den einzelnen Amtsdirektoren unterschiedlich intensiv sei, wie die Interviewten feststellen. Zudem stehe die eigentliche betriebliche Verwaltungsführungsarbeit weniger stark im Zentrum, was nicht immer den Bedürfnissen der Amtsdirektoren entspreche, welche vor allem nach betrieblicher Rationalität führen.

Verschiedene Mitglieder des Bundesrats haben in den vergangenen Jahren ihre Stäbe ausgebaut, was nach Ansicht des Topkaders in der Bundesverwaltung den direkten Zugang zu den Bundesratsmitgliedern gelegentlich erschwere.

Die Belastung der Bundesratsmitglieder und die Attraktivität der einzelnen Departemente sind sehr heterogen. So gibt es Schlüsseldepartemente mit einer hohen Zahl politisch gewichtiger Geschäfte, Mitarbeitendenzahl und Budgets sowie kleinere Departemente. Zudem sind einzelne Themen wie die Bildung oder Sicherheit auf mehrere Departemente aufgeteilt. Diese Struktur ist teilweise historisch gewachsen oder auch politisch so gewollt (z. B. Bundesamt für Sport im VBS).

Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei ist für die Organisation, Planung und Kommunikation des Bundesrates zuständig. Bei Rechts-, Verfahrens- und Planungsfragen sowie beim Thema politische Rechte hat die Bundeskanzlei Antragsrecht und kann damit wesentlichen Einfluss auf die Geschäfte nehmen.¹⁰⁶ Da die Bundeskanzlei jedoch kein Stimmrecht hat, sind ihre Möglichkeiten zur Allianzbildung im Bundesrat beschränkt.

Der Bundeskanzler resp. die Bundeskanzlerin leitet zudem die Sitzungen der Generalsekretärenkonferenz (GSK). Er resp. sie ist für die Tagesordnung zuständig, hat aber gegenüber den Generalsekretären kein Weisungsrecht, was ebenfalls einflussmindernd wirken kann.

Der Bundesrat hat in den vergangenen Jahren nicht versucht, die Stellung der Bundeskanzlei zu stärken, wie die Befragten einhellig meinen. Gleichzeitig vermochte die Bundeskanzlei auch nicht, ihre Rolle zu stärken.

¹⁰⁵ Vgl. ausführlich zu den unterschiedlichen Steuerungsrationalitäten Brun/Mastronardi/Schedler 2005.

¹⁰⁶ Vgl. Odermatt 2007a: 9.

Generalsekretariate / Generalsekretärenkonferenz

Die Generalsekretariate sind die *Stabsstellen* der einzelnen Departementsvorsteherinnen und –vorsteher. In einzelnen Departementen ist nach Ansicht der Interviewten die Tendenz feststellbar, dass die Generalsekretariate im Auftrag ihrer Vorgesetzten vermehrt eine Rolle bei der operativen Führung des Departements wahrnehmen.

Diese Rolle ist nicht unumstritten. Das Bundesratsmitglied kann sich dadurch zwar auf die politische Dimension seiner Geschäfte fokussieren und der Generalsekretär eine Kohärenz bei der Verwaltungsführung erreichen. Damit wird aber die klassische Stabsfunktion aufgeweicht und für die Amtsvorsteher ist nicht immer ersichtlich, ob es sich um die Meinung des Generalsekretariats oder des Bundesratsmitglieds handelt.

Die Generalsekretärenkonferenz, welche durch die Bundeskanzlei geleitet wird, trifft sich monatlich zur Behandlung departementsübergreifender Querschnittsprojekte, welche die Verwaltung betreffen. So befasst sich die GSK beispielsweise mit den FLAG-Projekten, der Bundesverwaltungsreform oder auch dem Projekt „CD Bund“. Wie weit die Kompetenzen der GSK gehen, ist nicht immer klar. Der Bundesrat sei eher zurückhaltend, Geschäfte an die GSK zu delegieren, obschon diese durchaus ein Interesse hätte, Geschäfte vermehrt eigenständig zu bearbeiten, wie die Interviewpartner feststellen.

Eidg. Finanzverwaltung / Eidg. Personalamt

Die Finanzverwaltung und das Personalamt nehmen nach Ansicht der Befragten als Querschnittsämter eine wichtige Klammerfunktion in der Bundesverwaltung wahr. Sie gewährleisten *einheitliche Standards* über die Departementsgrenzen hinweg im Rechnungswesen und bei der Personalführung. Dadurch hätte insbesondere die Finanzverwaltung einen massgeblichen Einfluss auf die Steuerung.

Eidg. Finanzkontrolle

Geschätzt wird die Arbeit der Eidg. Finanzkontrolle. Deren Evaluationsberichte würden aber mehrheitlich vom Parlament verwendet und weniger oft vom Bundesrat, etwa als Grundlage für Reformentscheide.

3.4.4 Führungs- und Steuerungsinstrumente

Die Interviews haben aufgezeigt, dass die FLAG-Instrumente Leistungsauftrag und Globalbudgetierung sowie die neuen Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsaufteilungen zwischen Regierung, Parlament und Verwaltung sehr geschätzt werden.

Nach Ansicht der Befragten bestehen auf Seiten Exekutive aber auch Vorbehalte, im Einzelfall nicht mehr intervenieren zu können.

Für die Befragten gibt es Handlungsbedarf beim Controlling und dem störenden Nebeneinander von FLAG-Instrumenten und klassischer Verwaltungsführung. Die Reportingberichte fallen nach Ansicht der Befragten teilweise zu detailliert aus.

Vom Neuen Rechnungsmodell erhoffen sich die Interviewpartner einheitlichere und zusätzliche Entscheidungsgrundlagen für die Führung. Eine positive Auswirkung auf die Führung könne auch das Projekt der Führungsunterstützung und die Schaffung von Shared Service Centers haben. Bei einzelnen Führungskräften ist aber gegenüber diesen Projekten noch grosse Zurückhaltung spürbar, da davon ausgegangen wird, dass die Unterstützungsfunktionen bereits heute zweckmässig ausgestaltet seien.

3.4.5 Einstellung gegenüber Reformen

Die Einstellung gegenüber Veränderungen bei der Führung und Steuerung der Bundesverwaltung ist bei den obersten Kadern eher kritisch, wie die Interviews gezeigt haben. Die Mehrheit der Betroffenen ist der Ansicht, dass in der Verwaltung in jüngster Zeit genügend Reformen durchgeführt worden seien und die Steuerung und Führung des Bundes grundsätzlich gut funktioniere. Zudem sei bei der Landesregierung kein Reformwille feststellbar. Während des Wahljahrs sei nicht mehr mit grösseren Veränderungen zu rechnen.

Einhellig wird argumentiert, dass keine weitere Verwaltungsreform notwendig sei, sondern vielmehr eine *Regierungsreform*, welche es in den vergangenen Jahrzehnten im Gegensatz zu den Verwaltungsreformen sowie der Parlaments- und der Justizreform nicht gegeben habe. Veränderungen müssten deshalb vor allem auf Regierungsebene ansetzen. Die in den vergangenen Jahren reformierte Verwaltung funktioniere mehrheitlich gut, nun seien die übergeordnete Steuerung und deren Führungskonzepte auf die veränderte Verwaltungsführung auszurichten.

Diese kritischen Einwände der Interviewpartner und die Analyse bislang durchgeführter Verwaltungsreformen wie die Staatsleitungsreform oder das Projekt „Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung“ (EFFI-QM-BV) lassen vermuten, dass es tatsächlich sehr anspruchsvoll ist, eine Regierungsreform oder Verwaltungsreform grösseren Ausmasses einzuleiten.¹⁰⁷

Dass eine mögliche Reform eine genügend grosse Veränderungscoalition hinter sich vereinen könnte, ist dennoch möglich, denn verschiedene Interviewpartner haben signalisiert, dass sie ausgewählte Projekte begrüessen würden. Zudem hat das Parlament mehrfach eine höhere Umsetzungsintensität bei der Verwaltungsreform gefordert und insbesondere den Reformwillen des Bundesrates im Teilprojekt Führung als mangelhaft bezeichnet.¹⁰⁸ Der Ständerat hat sogar eine Neuauflage einer Regierungsreform angedroht, sollte die Verwaltungsreform nicht zu sichtbareren Ergebnissen führen.

3.5 Folgerungen

Die Interviews haben gezeigt, dass bei der Führung und Steuerung der Bundesverwaltung verschiedene Stärken, aber auch Schwachstellen bestehen. Als hauptsächliche Stärken können genannt werden:

¹⁰⁷ Vgl. Lienhard 2005b: 94 ff. und Ritz/Thom 2000: 64 f.

¹⁰⁸ Vgl. Rosenberg 2007: 13.

- In der Bundesverwaltung gibt es verschiedene Ansätze moderner Verwaltungsführung. Das Reformmodell FLAG wird beispielsweise von den obersten Führungskräften geschätzt. Die Ziel-, Leistungs- und Wirkungsorientierung habe gesteigert werden können.
- Durch die Vorgaben im Personal- und im Finanzbereich gibt es eine gewisse gemeinsame Klammer bei der Führung und Steuerung der zentralen Bundesverwaltung. Diese Klammer sei zweckmässig ausgebildet und die notwendigen Reformen im Personal- und Finanzbereich seien angegangen worden.

Nebst diesen Stärken werden von den obersten Führungskräften der Verwaltung aber auch verschiedene Schwachstellen bei (a) der Führungskultur, (b) den Führungsstrukturen und (c) den Führungsinstrumenten konstatiert:

(a) *Führungskultur:*

- In der Bundesverwaltung gibt es *kein gemeinsames Führungsverständnis*. Jedes Departement kennt seine eigene Kultur. Es existieren keine einheitlichen Richtlinien der Verwaltungsführung.
- Zudem finden in der Bundesverwaltung keine gemeinsamen Anlässe des Bundesrates mit allen Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren statt. Die Kulturbildung und Führungsorientierung der zentralen Führungsverantwortlichen der Bundesverwaltung wird somit durch den Bundesrat kaum gefördert.

(b) *Führungsebenen und -strukturen:*

- In den vergangenen Jahrzehnten gab es verschiedene Verwaltungsreformen, eine Parlamentsreform und eine Justizreform, aber *keine erfolgreiche Regierungsreform*. Schwachstellen sind deshalb sichtbar: Die Mitglieder des Bundesrats vertreten primär die Interessen ihres Departements. Die Koordination von Querschnittsthemen im Bundesrat wird als schwierig erachtet. Zudem führen die Bundesratsmitglieder nach politischer Rationalität und die Führung der Verwaltung kommt zu kurz resp. wird durch die Generalsekretariate wahrgenommen. Um die Führungsarbeit noch ausüben zu können, sind die Stäbe einzelner Bundesratsmitglieder stark ausgebaut worden. Die Belastung der einzelnen Bundesratsmitglieder ist unterschiedlich.
- Die Bundeskanzlei kann ihre Koordinations- und Führungsunterstützungsfunktion nicht immer optimal wahrnehmen. Ihr fehlt eine *Allianzbildungsmöglichkeit* im Bundesrat, da sie ohne Stimmrecht relativ machtlos ist.
- Die Generalsekretariate nehmen teilweise *Führungsfunktionen* in der Linie wahr. Dies ist nicht unproblematisch, da sie für die Führungsunterstützung zuständig sind. Es ist aber verständlich, da einzelne Bundesratsmitglieder zu wenig Zeit für die operative Führung des Departements haben.
- Die Generalsekretärenkonferenz nimmt *Koordinationsaufgaben* bei Querschnittsprojekten wahr. Sie hätte jedoch deutlich mehr Kapazitäten zur Behandlung von Themen. Der Bundesrat ist zurückhaltend bei der Delegation.

(c) *Führungs- und Steuerungsinstrumente:*

- Das Nebeneinander von FLAG-Instrumenten und klassischer Verwaltungsführung führt zu *Unsicherheiten* und wird von den Akteuren nur bedingt verstanden. Zudem sehen die Befragten nur eine relativ geringe Unterstützung der Steuerungsinstrumente durch den Bundesrat.
- Es zeigen sich Lücken an verbindlichen Instrumenten zur *horizontalen Koordination* von Querschnittsthemen.

Grundsätzlich lassen die rechtlichen Grundlagen relativ viel Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Steuerung und Führung der zentralen Bundesverwaltung.¹⁰⁹ Mit verschiedenen Reformen wird versucht, die bereits erkannten Schwachstellen anzugehen.

Dennoch zeigen die Interviews deutlich, dass dies noch nicht genügt. Hier gilt es anzusetzen, um die Ziele einer guten Verwaltungsführung zu erreichen, wie sie in Kapitel 2 skizziert wurden. Tabelle 1 vergleicht abschliessend die Kriterien guter Verwaltungsführung, welche aus den theoretischen Ansätzen und dem internationale Vergleich gewonnen werden konnten, mit dem Status quo in der Bundesverwaltung.

Kriterium	Beurteilung der Zielerreichung in Bundesverwaltung
Ein Führungs- und Steuerungsmodell muss die Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit der demokratischen Institutionen gewährleisten.	<i>Geringer Optimierungsbedarf:</i> Die Bundesverwaltung kann durchaus als offen, transparent und verantwortlich bezeichnet werden. Für die gesamte Bundesverwaltung verbindliche Führungsgrundsätze könnten jedoch die Gewährleistung der Prinzipien weiter fördern.
Die Konsistenz und Kohärenz des staatlichen Handelns soll durch die Strukturen und verwendeten Steuerungsinstrumente innerhalb des politisch-administrativen Systems gefördert werden.	<i>Deutlicher Optimierungsbedarf:</i> Ein gemeinsames Führungsverständnis und eine einheitliche Führungskultur fehlen in der Bundesverwaltung. Die Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung ist nicht durchwegs geklärt. Es fehlt an einheitlichen Führungs- und Steuerungsinstrumenten.
Die Leistungs- und Wirkungsorientierung der Verwaltung sind zentrale Steuerungsmaximen zur Steigerung der Ergebnisorientierung.	<i>Mittelgrosser Optimierungsbedarf:</i> Mit Projekten wie FLAG und VEKTOR ist die Steuerung der Verwaltung vermehrt auf Leistung und Wirkung ausgerichtet worden. Es fehlt aber an einer konsequenten Umsetzung von Instrumenten mit dieser Intention in der gesamten Bundesverwaltung.
Es braucht klare Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Die politische und die betriebliche Verantwortung sind, soweit als möglich und sinnvoll, zu entflechten.	<i>Deutlicher Optimierungsbedarf:</i> Die Aufteilung zwischen politischer und betrieblicher Verantwortung wird in der Bundesverwaltung je nach Bundesratsmitglied unterschiedlich gelebt. Es gibt starke departementale Unterschiede. Die Rolle der Generalsekretariate ist ebenfalls uneinheitlich.
Rasche, aber umsichtige Entscheidungswege sind anzustreben. Die Handlungsfähigkeit der politisch-administrativen Organisationen ist ein Erfolgskriterium.	<i>Mittelgrosser Optimierungsbedarf:</i> Verschiedene Verwaltungsreformen haben Verbesserungen bei der Handlungsfähigkeit der Bundesverwaltung gebracht. Da die Staatsleitungsreform scheiterte, konnte jedoch noch keine befriedigende Optimierung der Handlungsfähigkeit des Bundesrates an der Schnittstelle zwischen Bundesrat und Verwaltung erzielt werden.

¹⁰⁹ Vgl. Kap. 3.2.

Die Strukturen und Prozesse sollen die Motivation der Führungskräfte und übrigen Mitarbeitenden erhöhen, indem sie Handlungsspielraum und klare Führungsverantwortung ermöglichen.	<i>Deutlicher Optimierungsbedarf:</i> FLAG hat dank dem geschaffenen erweiterten Handlungsspielraum die Motivation der Führungskräfte erhöht. Dies ist jedoch noch nicht in der gesamten Verwaltung der Fall. Motivationshemmend wirkt zudem die nicht sichtbare gemeinsame Führungskultur des Bundesrates.
Eine Regierung braucht Strukturen und Instrumente, welche die horizontale Koordination in der Verwaltung fördern, insbesondere bei Querschnittsthemen. Auch bei Querschnittsthemen ist die strategische Zielfestlegung und Überprüfung der Zielerreichung von hoher Bedeutung.	<i>Mittlgrosser Optimierungsbedarf:</i> Es zeigen sich Lücken bei verbindlichen Instrumenten zur horizontalen Koordination von Querschnittsthemen. Eine wichtige Klammerfunktion nehmen die Vorgaben im Personal- und Finanzbereich wahr. Die Bundeskanzlei kann die ihr zuge dachte Rolle noch zu wenig wahrnehmen.
Ein wirksames Controlling erlaubt der Regierung die Überprüfung der Zielerreichung.	<i>Mittlgrosser Optimierungsbedarf:</i> Ein einheitliches Controlling fehlt in der Bundesverwaltung.

Tabelle 1: Kriterien guter Verwaltungsführung im Vergleich zum Status quo in der zentralen Bundesverwaltung

4 Gestaltungsempfehlungen zur Optimierung der Führung und Steuerung in der Bundesverwaltung

4.1 Einleitung

Ausgehend von den Kriterien guter Verwaltungsführung in Kapitel 2 und der Ist-Analyse in Kapitel 3 werden in diesem Kapitel konkrete Gestaltungsempfehlungen entwickelt. Diese sind als erste Diskussionsgrundlage zu verstehen und müssten im Rahmen von Machbarkeitsstudien vertieft geprüft werden.

In einem ersten Schritt werden die möglichen Ansätze zur Optimierung der Führungskultur, der Führungsebenen und -kulturen sowie der Führungsinstrumente skizziert. In einem zweiten Schritt wird eine Beurteilung der Chancen und Risiken vorgenommen.

4.2 Führungskultur

Damit in der Bundesverwaltung eine gemeinsame Führungskultur entstehen kann, braucht es einheitliche Führungsgrundsätze und das Vorleben dieser Grundsätze durch den Bundesrat und die Führungskräfte.

Grundsätze der Verwaltungsführung könnten analog zu den Corporate Governance Grundsätzen von 2006 und den Richtlinien für die Verwaltungsführung von 1974 für die zentrale Bundesverwaltung erarbeitet und vom Bundesrat für verbindlich erklärt werden.¹¹⁰ Darin sind Richtlinien der Steuerung und Führung festzuhalten, welche sich von den gesetzlichen Grundlagen ableiten und der Bundesrat als strategisch wichtig erachtet.

Von Bedeutung ist der Dialog des Gesamtbundesrates mit den obersten Führungskräften. Die regelmässige Durchführung eines entsprechenden Anlasses, der für alle Beteiligten verbindlich ist, sollte geprüft werden. An einem solchen Anlass könnten die zentralen Ziele und Herausforderungen diskutiert, konkrete laufende Projekte thematisiert und die gemeinsame Führungskultur verankert werden.

In der zentralen Bundesverwaltung fehlt ein kleines, aber schlagkräftiges Kompetenzzentrum, das die Ämter bei der Einführung und Anwendung moderner Steuerungs- und Führungsinstrumente begleitet, das in der Bundesverwaltung vorhandene Wissen bündelt und eine angemessen einheitliche, ressourceneffiziente Einführung von Steuerungsinstrumenten gewährleistet. Diese Stelle könnte reformunterstützend wirken, gleichzeitig aber auch eine allzu heterogene (und kostenintensive) Vielfalt an Führungs- und Steuerungsinstrumenten in den Bundesämtern und Abteilungen verhindern.¹¹¹ Andere Länder kennen eine solche Organisationseinheit.

¹¹⁰ Vgl. Kap. 3.3 und 3.4.4.

¹¹¹ Vgl. hierzu auch die Forderungen und Diskussionen zum Einsatz von externen Beratern in der Bundesverwaltung (Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2006).

Dem Bundesrat wird empfohlen:

- die Erarbeitung und Einführung von allgemein gültigen Richtlinien der Verwaltungsführung.
- die Durchführung regelmässiger Anlässe des Gesamtbundesrates mit dem obersten Kader als wesentlichen Beitrag zur Kulturentwicklung.
- die Schaffung eines kleinen, aber schlagkräftigen Kompetenzzentrums für die Beurteilung, Einführung und Begleitung von neuen Steuerungs- und Führungsinstrumenten und Reformen.

4.3 Führungsebenen und -strukturen

Bundesrat

In den vergangenen Jahren gab es mehrere Verwaltungsreformen, eine Parlamentsreform und eine Justizreform. Eine Regierungsreform wurde bislang aber nicht erfolgreich umgesetzt.

Obwohl die Staatsleitungsreform erst kürzlich gescheitert ist, sollte eine Regierungsreform erneut angegangen werden, um die Steuerung und Führung zu verbessern. Folgende Elemente sind dabei in Betracht zu ziehen:¹¹²

- Um die Steuerbarkeit und Führbarkeit zu erhöhen und auch die Belastung der einzelnen Bundesratsmitglieder anzugleichen, macht eine Departementsneuzuteilung Sinn. Einen entsprechenden Prüfauftrag hat der Bundesrat bereits erteilt.¹¹³ Eine Neuzuteilung muss sorgfältig angegangen werden, denn es bestehen potenzielle Gefahren. So kann es eine neue Machtkumulation geben, indem Schlüsselthemen unter Führung eines Bundesratsmitglieds stehen.
- Eine bessere Verteilung der Lasten wäre mit der Schaffung von neun Bundesratsmitgliedern denkbar. Dies ermöglicht es den Mitgliedern des Kollegiums, sich nebst der Führung ihres Departements vermehrt für die Bundesratsgeschäfte eingeben zu können.
- Die Herausforderung, einerseits Mitglied der Kollegialbehörde zu sein, andererseits für die Führung des eigenen Departements zuständig zu sein, kann auf verschiedene Arten angegangen werden. Denkbar wäre beispielsweise eine Zweistufigkeit der Regierung mit einem Bundesrat, der primär für die politischen Geschäfte zuständig ist, und Departementsdirektoren bzw. Staatssekretären, welche die Verwaltung führen. Dieses Modell ist erst kürzlich gescheitert und vorerst wohl wenig realistisch.
- Mit einer Stärkung des Bundespräsidiums wäre eine bessere Koordination der Bundesratsgeschäfte möglich. Zu prüfen ist die Ausdehnung der Amtsdauer auf zumindest zwei Jahre. Der Bundespräsident resp. die Bundespräsidentin könnte dann nach wie vor das angestammte Departement oder ein zu schaffendes Prä-

¹¹² Vgl. Lienhard 2005b: 91 ff. zur gescheiterten Staatsleitungsreform.

¹¹³ Vgl. Odermatt 2007b: 2.

sidualdepartement führen. Die Vereinbarkeit mit dem Konkordanz- und Kollegialitätsprinzip wäre dabei näher zu untersuchen.

- Die Stellung der Bundeskanzlei ist zu prüfen. Es könnte Sinn machen, die Bundeskanzlei dem Bundespräsidium zu unterstellen. Dies würde die Stellung der Bundeskanzlei als Ganzes im Bundesrat stärken. Sie nähme noch vermehrt eine Koordinations- aber auch eine Themensetzungsfunktion im Bundesrat wahr. Andererseits würde wohl die Position des Bundeskanzlers resp. der Bundeskanzlerin leicht geschwächt, da er resp. sie Stabschef des Bundespräsidiums würde.
- Die Evaluationsberichte der Finanzkontrolle sollten vom Bundesrat vermehrt für die Initiierung von Reformen genutzt werden.

Dem Bundesrat wird empfohlen:

- eine Neuzuteilung der Departemente.
- eine Neulancierung einer Regierungsreform mit Fokus auf Anzahl Bundesratsmitglieder, Rolle des Präsidiums, Rolle der Bundeskanzlei sowie allenfalls der für die Verwaltungsführung verantwortlichen Staatssekretäre.
- eine stärkere Nutzung der Evaluationen der Finanzkontrolle zur Initiierung von Reformen.

Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei sollte verstärkt eine wichtige Rolle bei der Führungsunterstützung des Bundesrates und bei der departementsübergreifenden Koordination wahrnehmen. Dazu sind die Strukturen anzupassen:

- Falls ein Präsidialdepartement geschaffen wird, ist die Stellung der Bundeskanzlei zu prüfen, d. h. eine Zuordnung zum Bundespräsidium.
- Falls die Struktur des Bundesrates in der bisherigen Form bestehen bleibt, könnte es sachdienlich sein, wenn die Bundeskanzlerin bei Geschäften ihres Ressorts ein Stimmrecht im Bundesrat erhält. Dies würde es ihr ermöglichen, im Bundesrat Allianzen zu bilden. Die achte Stimme könnte zu mehr Pattsituationen führen, die der Bundespräsident durch seine Zweitstimme klären könnte. Dies gäbe dem Bundespräsidenten zusätzliches Gewicht.
- Die Bundeskanzlei nimmt als ihre Kernfunktion Aufgaben wahr, welche die gesamte Bundesverwaltung betreffen resp. departementsübergreifend sind. Von daher ist zu prüfen, dass ihr der Bundesrat mehr Querschnittsprojekte überträgt.

Dem Bundesrat wird empfohlen:

- eine Zuordnung der Bundeskanzlei zum Bundespräsidium (im Falle der Stärkung des Bundespräsidiums).
- ein Stimmrecht für die Bundeskanzlerin bei Geschäften ihres Zuständigkeitsbereichs einzuführen.
- zusätzliche Querschnittsthemen der Bundeskanzlei zur Koordination zu übertragen und sie mit den notwendigen Weisungsbefugnissen auszustatten.

Generalsekretariate / Generalsekretärenkonferenz

Es ist zu prüfen, wie die Führung der Departemente gestärkt werden kann, damit den Mitgliedern des Bundesrats mehr Zeit für die politische Arbeit bleibt. Dies ist entweder möglich, indem die Generalsekretariate vermehrt Aufgaben in der *Führungsunterstützung* wahr nehmen (aber nicht direkten Führung) oder indem eine linienverantwortliche Stelle unterhalb des Bundesratsmitglieds geschaffen wird. Mit einem solchen Ansatz würde eine Zweitstufigkeit der Regierung entstehen, wie sie bereits bei der Staatsleitungsreform angedacht war.¹¹⁴

Die Generalsekretärenkonferenz kann gestärkt werden, indem ihr der Bundesrat vermehrt Geschäfte überträgt, welche departementsübergreifend sind. Dabei ist eine Führung nach dem Modell des *Management by Exception* denkbar: Der Bundesrat gewährt der GSK weit reichende Kompetenzen, erachtet er aber ein Geschäft als politisch sehr sensibel, kann er bei den einzelnen Dossiers intervenieren.

Dem Bundesrat wird empfohlen:

- die Verwaltungsführung der Departemente durch neu zu schaffende Staatssekretäre oder eine Stärkung der Führungsunterstützung durch die Generalsekretariate zu prüfen.
- der GSK mehr departementsübergreifende Geschäfte zur Bearbeitung zu übergeben, gleichzeitig aber auch die Kompetenzen klar zu regeln. Der Bundesrat führt die GSK vermehrt nach dem Prinzip des *Management by Exception*. Die GSK darf jedoch zu keiner „Schattenregierung“ werden.

4.4 Steuerungs- und Führungsinstrumente

Die Steuerungs- und Führungsinstrumente der Bundesverwaltung sind verstärkt auf die Leistung und die Wirkung auszurichten:

- Es ist ein Steuerungs- und Führungsmodell notwendig, das für die gesamte zentrale Bundesverwaltung angewandt werden kann und nicht zwischen „moderner“ Verwaltungsführung und klassischer Verwaltungsführung unterscheidet.
- Zu berücksichtigen ist, dass nicht alle Instrumente bei allen Ämtern in gleicher Intensität eingesetzt werden können. Dennoch lassen sich leistungs- und wir-

¹¹⁴ Vgl. vorhergehenden Abschnitt zum Bundesrat.

kungsorientierte Instrumente auch in sehr politiknahen Ämtern der Ministerialverwaltung einsetzen, wie das Pilotprojekt VEKTOR des EDA zeigt.

- Dem Bundesrat wird empfohlen, einen einheitlichen Instrumentenkatalog zu erstellen, der in allen Ämtern eingeführt wird und nur bei ausgewählten Instrumenten abgestufte Umsetzungen zu erlauben, wie dies beim NRM der Fall ist, wo es drei Stufen der Kosten- und Leistungsrechnung gibt. Diese grundsätzliche Einheitlichkeit mit Differenzierungen im Detail erhöht die Steuerbarkeit und Vergleichbarkeit der Ämter. Als zentrale Elemente sind Leistungsaufträge und Globalbudgetierung vorzusehen.
- Besondere Beachtung ist Politikfeldern zu schenken, die departementsübergreifend sind. Analog zu Grossbritannien und den USA könnte ein Modell geprüft werden, bei welchem die Regierung für Querschnittsthemen strategische Schwerpunkte setzt und Leistungs- sowie Wirkungsziele festlegt. Die Verantwortung wird dann einem federführenden Bundesrat und Programmdirektor mit Weisungsbefugnissen übertragen.
- Handlungsbedarf besteht nicht nur in der verstärkten Ausrichtung auf die Leistung und Wirkung, sondern auch beim Controlling. Einheitliche, einfach zu handhabende Controllinginstrumente, welche in der gesamten zentralen Bundesverwaltung eingesetzt werden, erhöhen die Vergleichbarkeit. Dabei ist insbesondere auf Stufengerechtigkeit und eine Aggregation auf „Konzernstufe“ zu achten (horizontale und vertikale Informationsverdichtung). Dem Parlament sollen nur die relevanten Daten vorgelegt werden.
- Die bestehenden Instrumente im Personal- und im Finanzbereich sind unbedingt beizubehalten, da sie eine wichtige Klammerfunktion in der Bundesverwaltung bilden.

Dem Bundesrat wird empfohlen:

- in der gesamten Bundesverwaltung einheitliche Instrumente einzuführen, welche die Ausrichtung auf die Leistung und Wirkung fördern. Als Instrumente sind insbesondere Leistungsaufträge und Globalbudgetierung einzuführen sowie neue Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsaufteilungen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung vorzunehmen.
- bei ausgewählten Instrumenten analog zur Kosten- und Leistungsrechnung des NRM eine abgestufte Umsetzung zu ermöglichen (je nach Mark- resp. Politiknähe des Amtes).
- für Querschnittsthemen Schwerpunkte und Wirkungsziele festzulegen. Ein Bundesrat und ein Programmdirektor werden mit der Umsetzung betraut, um die Koordination zu verbessern.

4.5 Nächste Schritte

Die Interviews haben gezeigt, dass Reformen durchaus möglich sind, sie es aber im gegenwärtigen Umfeld schwer haben und sehr sorgfältig angegangen werden müssen.¹¹⁵

Die vorgeschlagenen Reformansätze empfehlen sich als *Prüfempfehlungen*, d. h. sie sind im Rahmen von Machbarkeitsstudien sehr sorgfältig auf ihre interne Konsistenz und Auswirkungen zu prüfen. Erst nach dem Vorliegen dieser Ergebnisse ist die Umsetzung ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Damit die Reformprojekte eine Realisierungschance haben, braucht es *Machtpromotoren*, welche die Projekte unterstützen. Der Bundesrat müsste diese Rolle zwingend geeint wahr nehmen, da die vorgeschlagenen Reformen die Steuerung und Führung der gesamten zentralen Bundesverwaltung beeinflussen.

Abschliessend werden die vorgeschlagenen Änderungen tabellarisch zusammengefasst. Dabei werden noch einmal die Chancen und Risiken erwähnt.

Veränderungsmassnahme	Chancen	Risiken
Massnahmen im Bereich der Führungskultur		
Einführung von allgemein gültigen Richtlinien der Steuerung und Führung	In der BV besteht Klarheit über die Grundsätze der Verwaltungsführung. Im Führungsalltag gelebte Leitlinien bilden Basis für gemeinsame Kultur. Ein Nebeneinander verschiedener Ansätze und Kulturen kann reduziert werden.	Weigerung der Departementsvorstehenden, da Eingriff in deren Führungsautonomie.
Durchführung regelmässiger Topkaderanlässe	Basis für Akzeptanz und Festigung von Strategien und Kulturen. Bundesrat symbolisiert, dass er Steuerungs- und Führungsverantwortung gemeinsam wahr nimmt und alle Amtsdirektoren und Generalsekretäre in die erarbeiteten Strategien einbindet.	Könnte zur Routine mit wenig Auswirkungen werden. Gefahr der „Verpolitisierung“.
Schaffung eines Kompetenzzentrums für Steuerungs- und Führungsinstrumente sowie Reformen	Alle Ämter können auf einheitliche Fachkompetenz zurückgreifen. Kompetenzzentrum kann je nach Situationsbedarf Rolle des Prozess- oder Fachpromotors wahr nehmen. Die Instrumente müssen nicht für jedes Departement und Amt neu entwickelt werden. Kosteneinsparungen durch Synergien und Skaleneffekte bei Instrumentenentwicklung.	Neue Stellen werden geschaffen. Fehlende Durchsetzungskraft, weil Departemente und Ämter sich nicht gerne von Querschnittsdienststelle hineinreden lassen.

¹¹⁵ Vgl. Kap. 3.4.5.

Massnahmen im Bereich der Führungsebenen und -strukturen

Neuzuteilung der Departemente des Bundesrats	Sachverwandte Fragestellungen werden einheitlich angegangen und stehen unter einheitlicher Verantwortung. Synergie- und Skaleneffekte.	Machtfülle einzelner Mitglieder des Bundesrats könnte zunehmen. Zweckmässiger, verwaltungsinterner Diskurs in spezifischen Politikfeldern wird verringert.
Regierungsreform mit Fokus auf Anzahl Bundesratsmitglieder, Rolle des Präsidiums und Rolle der Bundeskanzlei	Die Führung des Bundesrates wird gestärkt – gleichzeitig ist auch eine Stärkung der Verwaltungsführung möglich. Erstmals würde eine umfassende Regierungsreform konkret angegangen.	Schwierig umzusetzende Reform, da letztes Projekt erst kürzlich gescheitert.
Departemente werden durch Staatssekretäre geführt oder Generalsekretariate leisten mehr Führungsunterstützung	Die Verwaltungsführung der Departemente würde durch Staatssekretäre deutlich gestärkt. Ein Ausbau der Führungsunterstützung durch die Generalsekretariate wäre relativ einfach realisierbar.	Schlussendlich bleibt die politische Verantwortung bei den Bundesratsmitgliedern und nicht bei den Staatssekretären. Dies könnte zu Konflikten führen. Eine Stärkung der Führungsunterstützung durch die Generalsekretariate könnte problematisch werden, sobald diese auch in der Linie führen.
GSK wird vermehrt mit der Bearbeitung von Querschnittsthemen betraut.	Die Koordination von Querschnittsthemen wird gestärkt. Der Bundesrat wird in seiner Arbeit entlastet. Durch ein Management by Exception bleiben die Risiken klein.	Die politische Verantwortung bleibt beim Bundesrat. Die Akzeptanz bei der Bundeskanzlei und in der Verwaltung könnte nicht immer gegeben sein.

Massnahmen im Bereich der Führungs- und Steuerungsinstrumente

Einheitliche wirkungsorientierte Steuerungs- und Führungsinstrumente werden in der gesamten Bundesverwaltung eingeführt. Bei einzelnen Instrumenten werde abgestufte Umsetzungen ermöglicht, je nach Politik- resp. Marktnähe.	Die Verwaltung wird konsequent auf die Leistungen und Wirkungen hin ausgerichtet. Es gibt ein grundsätzlich einheitliches Steuerungs- und Führungsinstrumentarium in der Bundesverwaltung mit derselben Ausrichtung.	Die politische Unterstützung fehlt, da Befürchtungen vor einem Einflussverlust bestehen. Akzeptanz bei gewissen Ämtern könnte in erster Phase gering sein.
Festlegung von Wirkungszielen für Querschnittsthemen. Bestimmung eines zuständigen Bundesrats oder verstärkter Einbezug der Bundeskanzlei und Bestimmung eines Programmdirektors.	Departementsübergreifende Geschäfte könnten vermehrt strategisch gesteuert und auf die Wirkungen ausgerichtet werden. Es werden klare Zuständigkeiten geschaffen.	Weisungsbefugnisse des zuständigen Bundesrats resp. der Bundeskanzlei und des Programmdirektors über die Departementsgrenzen hinweg könnten auf mangelnde Akzeptanz stossen.

Tabelle 2: Vorgeschlagene Veränderungsmassnahmen

5 Fazit: Braucht es ein einheitliches Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung?

Ziel dieser Kurzstudie war es zu prüfen, ob es ein einheitliches Führungs- und Steuerungsmodell für die zentrale Bundesverwaltung braucht, welche Eckpfeiler ein solches Modell umfassen könnte und ob Realisierungschancen bestehen.

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Theorie wie auch die „Best Practice“-Beispiele anderer Länder grossen Wert auf die Leistungs- und Wirkungsorientierung bei der staatlichen Leistungserbringung legen. Zudem ist auf eine zweckdienliche Koordination bei Querschnittsthemen zu achten.

In der Bundesverwaltung werden aktuell verschiedene Reformen umgesetzt, welche genau diese Prinzipien verfolgen. Die Projekte FLAG und VEKTOR sind nur zwei Beispiele hierzu. Mit dem Neuen Rechnungsmodell oder auch der Prüfung von Shared Service Centers zeigt der Bundesrat zudem eine grosse Bereitschaft, die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen.

Dennoch fällt auf, dass im Bund keine einheitliche Strategie erkennbar ist. So werden einzelne Ämter wirkungsorientiert geführt, andere nicht. Die verschiedenen Reformprojekte sind zudem nur beschränkt aufeinander abgestimmt. Schliesslich beziehen sich die Reformen auf die Instrumente in der Verwaltung, die Regierung selbst hat sich aber in den vergangenen Jahrzehnten sehr reformresistent verhalten.

Dieses Nebeneinander von unterschiedlichen Systemen und Ansätzen, welches durch die sehr unterschiedlichen Kulturen in den einzelnen Departementen verstärkt wird, zeigt Nachteile. So gibt es in der Bundesverwaltung kein gemeinsames Führungsverständnis. Eine gemeinsamen Grundsätzen folgende Führung der Departemente und Ämter durch den Bundesrat ist nicht erkennbar.

Aus diesen Gründen macht es Sinn, die Prüfung eines einheitlichen Führungs- und Steuerungsmodells für die Bundesverwaltung weiter zu vertiefen. Dabei geht es aber nicht um ein komplexes System, das der Bundesverwaltung übergestülpt wird, sondern um das Definieren von ausgewählten Führungsgrundsätzen und –instrumenten, welche für alle Ämter verbindlich sind. Bei einzelnen Instrumenten ist zudem eine abgestufte Umsetzung zu ermöglichen, je nach Markt- resp. Politiknähe des Amtes.

Nebst dem Festlegen der Prinzipien und Instrumente wird dem Bundesrat empfohlen, eine Regierungsreform zu prüfen, damit er die Verwaltung leistungs- und wirkungsorientierter führen kann. Strukturanpassungen beim Bundesrat, bei der Bundeskanzlei und bei den Generalsekretariaten sind hierfür notwendig.

Die Chancen für die Realisierung der Reformen sind ungewiss. Zwingend ist ein starker und geeinter Machtpromotor, eine Rolle, welche nur der Bundesrat wahrnehmen kann. Die Interviews in der Bundesverwaltung haben gezeigt, dass dieser Reformwille dem Bundesrat zurzeit nicht attestiert wird. Der Bundesrat könnte mit einem klaren Zeichen zur Reform und mit konkreten, wirkungsvollen Massnahmen dieser Kritik Paroli bieten.

Quellenverzeichnis

- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004):** Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden 2004
- Bolz, Urs (Hrsg.) (2005):** Public Private Partnership in der Schweiz – Ein neuer Lösungsansatz auch für die Schweiz. Zürich 2005
- Brun, Mathias E.; Mastronardi, Philippe; Schedler, Kuno (2005):** Hierarchie und Netzwerke. Eine interdisziplinäre Betrachtung der Steuerung in der Bundesverwaltung. Bern, Stuttgart, Wien 2005
- Delegierter des Bundesrates für die Bundesverwaltungsreform (2006):** Querschnittsprojekt 1 Führung: Neues Führungs- und Steuerungsmodell. Bern 2006
- Eidg. Personalamt (2002):** Führungsfragen für die Bundesverwaltung. Bern 2002
- Frese, Erich (2005):** Grundlagen der Organisation. Entscheidungsorientiertes Konzept der Organisationsgestaltung. 9., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden 2005
- Harrinvirta, Markku; Sirpa, Kekkonen (2005):** Government Programme as a subject of performance measurement - process and politics. Bern 2005
- Hofmeister, Albert (Hrsg.) (2006):** Verwaltung wohin? Der öffentliche Sektor zwischen Stabilität und Veränderung. Bern 2006
- Jann, Werner (2002):** Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder. Von Management zu Governance? In: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, hrsg. v. König, Klaus. Baden-Baden 2002, S. 279-304
- Kooiman, Jan (2003):** Governing as Governance. London 2003
- Lienhard, Andreas (2004):** Intelligentes Sparen. Wie der Staat umsichtig sparen kann - Ein ganzheitlicher Lösungsansatz für Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. URL: http://www.sgvw.ch/sekto/news/archiv/d/intelligentes_sparen.php. Bern 2004
- Lienhard, Andreas (2005a):** Beurteilung und Potential von FLAG. In: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. v. Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian; Steiner, Reto; Ladner, Andreas. Bern, Stuttgart, Wien 2005a, S. 35-45
- Lienhard, Andreas (2005b):** Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Bern 2005b
- Lienhard, Andreas (2006):** Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences - risks - potentials. In: International Review of Administrative Science, 72. Jg., Nr. 4, S. 547-563
- Lienhard, Andreas (2007):** Corporate Governance-Bericht des Bundesrates. Übersicht und erste Würdigung. In: Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht. Jahrbuch 2006, hrsg. v. Schweizerischer Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht. Bern 2007, S. 3-19
- Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian; Steiner, Reto; Ladner, Andreas (Hrsg.) (2005):** Zehn Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Bern, Stuttgart, Wien 2005
- Linder, Wolf (2005a):** Gibt es ein „Schweizer Modell“ für die Gouvernanz in Entwicklungsstaaten? URL: http://www.sgvw.ch/sekto/news/archiv/d/050503_governance.php?print=1. Bern 2005a
- Linder, Wolf (2005b):** Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. 2. Aufl. Bern, Stuttgart, Wien 2005b

-
- Moynihan, Donald P. (2006):** What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 16. Jg., Nr. 2, S. 151-168
- Odermatt, Marcello (2007a):** Für „magistrale Würde“. Interview mit Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz. In: Der Bund, 158. Jg., 1. Juni 2007, S. 9
- Odermatt, Marcello (2007b):** Superminister Samuel Schmid? In: Der Bund, 158. Jg., Nr. 119, S. 2
- OECD (Hrsg.) (1995):** Participatory Development and Good Governance. Paris 1995
- Oliver, James (2004):** The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance. In: Public Administration, 82. Jg., Nr. 2, S. 397-419
- Osterloh, Margit; Frost, Jetta (2000):** Der schwere Weg von der Organisations-
theorie zum Organisationsdesign. In: Die Betriebswirtschaft (DBW), 60. Jg.,
Nr. 4, S. 485-511
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Hrsg.) (2006):** Expertenbeizug in der
Bundesverwaltung. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates. Bern 2006
- Perri 6 (2004):** Joined-up Government in the Western World in Comparative Pers-
pective: A Preliminary Literature Review and Exploration. In: Journal of Pub-
lic Administration Research and Theory, 14. Jg., Nr. 1, S. 103-138
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2004):** Public Management Reform. A
comparative Analysis. 2. Aufl. Oxford 2004
- Proeller, Isabella (2007):** Strategische Steuerung für den Staat. Internationale An-
sätze im Vergleich. Gütersloh 2007
- Ritz, Adrian (2003):** Evaluation von New Public Management: Grundlagen und
empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der
schweizerischen Bundesverwaltung. Bern, Stuttgart, Wien 2003
- Ritz, Adrian (2005):** 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen - Ei-
ne Bilanz aus Sicht von Legislative und Exekutive. In: 10 Jahre New Public
Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, hrsg. v.
Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian; Steiner, Reto; Ladner, Andreas. Bern, Stutt-
gart, Wien 2005, S. 47-67
- Ritz, Adrian; Thom, Norbert (2000):** Internationale Entwicklungslinien des New
Public Managements. Vergleichende Analyse von 11 Ländern. Bern 2000
- Rosenberg, Monika (2007):** Requiem für eine Totgeburt. In: Neue Zürcher Zeitung,
228. Jg., 6. März 2007, S. 13
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2006):** New Public Management. 3. Aufl.
Bern, Stuttgart, Wien 2006
- Schweizerischer Bundesrat (1974):** Richtlinien für die Verwaltungsführung im
Bunde (RVF). Bern 1974
- Steiner, Reto (2006):** Strategische Aufgabenüberprüfungen in den Schweizer Kan-
tonen: Auslöser, Umsetzung und Auswirkungen. In: Intelligentes Sparen im
öffentlichen Sektor, hrsg. v. Bolz, Urs. Bern 2006, S. 47-70
- The State Services Commission of New Zealand (2006):** Annual Report of the
State Services Commission for the year ended 30 June 2006, including the
annual report of the State Services Commissioner. Wellington 2006
- The State Services Commission of New Zealand (2007):** Managing for outcomes
/ results. URL: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navID=208>.
Wellington 2007

-
- The White House (2007):** Government Performance Results Act of 1993. URL: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>. Washington 2007
- Thom, Norbert (2007):** Zielvereinbarungen an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung. Ein Diskurs von Politik, Verwaltung und Praxis. Linz 2007
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2003):** Möglichkeiten der Wertschöpfungssteigerung durch Public Private Partnership. In: Geschäftsmodelle für Wertschöpfungsnetzwerke. Festschrift für Prof. Wilfried Krüger, hrsg. v. Bach, Norbert; Buchholz, Wolfgang; Eichler, Bernd. Wiesbaden 2003, S. 436-457
- Thom, Norbert; Ritz, Adrian (2006):** Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 3., überarbeitete und erweiterte Aufl. Wiesbaden 2006
- Thom, Norbert; Wenger, Andreas (2002):** Die effiziente Organisation. Bewertung und Auswahl von Organisationsformen. Glattbrugg 2002
- Tiili, Minna (2004):** Strategic Political Leadership: A new challenge for Finnish Ministers. Ljubljana 2004
- Treasury, HM (2007):** Public Service Performance. URL: http://www.hm-treasury.gov.uk./documents/public_spending_reporting/public_service_performance/public_service_performance_index.cfm. London 2007
- Unites States General Accountability Office (2005):** Managing for Results. Enhancing Agencies Use of Performance Information for Decision Making. Washington D.C. 2005
- World Bank (Hrsg.) (1992):** Governance and Development. Washington D.C. 1992