



Bern, 24.11.2021

Bericht über die Vollzugs- und Wirkungskontrolle des Neuen Führungsmodells für die Bundesver- waltung

(Evaluationsbericht NFB 2021)

Aktenzeichen: 351.4-3/9

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Evaluationsbericht zur Umsetzung und zur Wirksamkeit des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung gemäss Auftrag in Artikel 63a FHG fristgerecht Bericht über die ersten vier Betriebsjahre 2017-2020 des Führungsmodells Bund und über mögliche Weiterentwicklungen der NFB-Instrumente. Das NFB hat die bei seiner Konzeption und Einführung gehegten Erwartungen über weite Strecken erfüllt. Das Führungsmodell Bund hat sich insgesamt bewährt, niemand wünscht sich einen Umbau oder eine Rückkehr zur traditionellen Input-Steuerung. Mit gezielten Optimierungen bei zwei NFB-Instrumenten können die Rahmenbedingungen für die Politik und die Verwaltung weiter verbessert werden.

Die drei generellen NFB-Ziele ¹ konnten in den ersten vier Betriebsjahren mehrheitlich erreicht werden: Die Instrumente zur *Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit*, nämlich die Globalbudgets und weitere Anreizinstrumente im Eigenbereich wie z.B. die Bildung und die Auflösung von Reserven, werden von der Verwaltung insgesamt als nützlich erachtet. Sie haben die Flexibilität und Handlungsspielräume erhöht; die Verwaltung kann rascher auf neue Herausforderungen reagieren. Dennoch kam es nicht zum befürchteten Steuerungsverlust für das Parlament. Auch aus verwaltungsökonomischer Sicht haben die Globalbudgets positive Auswirkungen: die Zahl der Nachtragskredite im Eigenbereich konnte reduziert werden. Einzelne Befragte erachten die Flexibilität innerhalb des Globalbudgets aber noch als zu gering und möchten mehr Freiheiten beim Gebrauch des Instruments in der Praxis, insbesondere beim Personalaufwand, erhalten.

Die Leistungsvereinbarung zwischen Departement und Verwaltungseinheit sowie der Leistungsnachweis waren als Hauptinstrumente für die *Weiterentwicklung der Verwaltungsführung und der Verwaltungskultur* vorgesehen. Sie werden in den Departementen sehr unterschiedlich eingesetzt, wobei der Führungsstil der jeweiligen Departementsleitung entscheidend ist. Da die Leistungsvereinbarung oft dieselben Inhalte wie die Jahresziele des Bundesrates und der Voranschlag mit IAFP aufweist, stiftet sie wenig Zusatznutzen. Sie ist zumindest in einigen Departementen zur ungeliebten Pflichtaufgabe geworden, welcher kein Stellenwert im Führungsprozess und auch kein Einfluss auf die Verwaltungsführung und -kultur zukommt.

Die *Verbesserung der Haushaltsteuerung* sollte durch die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) erreicht werden. Diese Verknüpfung wird von Politik und Verwaltung als grundsätzlich nützlich und zweckmässig beurteilt. Die Leistungstransparenz hat sich etabliert, das Parlament erhält Einblick in den Eigenbereich der Verwaltung und steuert Ziele, Messgrössen und Sollwerte der Leistungsgruppen bei Bedarf gezielt und zurückhaltend. Die Definition von politisch relevanten Zielen und von einfach verständlichen Messgrössen fordert die Verwaltung weiterhin und fördert die regelmässige Ziel- und Ergebnisdiskussion mit dem Parlament.

Der vorliegende Bericht fasst die Berichterstattung in der Staatsrechnung sowie die Ergebnisse der externen Evaluation durch die Arbeitsgemeinschaft von econcept AG, Zürich (Leitung), IDHEAP - Université de Lausanne und Frau Prof. Isabella Proeller, Berg (D) zusammen. In den sieben Empfehlungen der externen Evaluator/innen finden sich zwei Verbesserungsvorschläge, die bereits mit den Jahreszielen 2022 des Bundesrates und dem Voranschlag 2022 mit I-AFP 2023-2025 umgesetzt wurden, nämlich die Koordination der politischen und der finanziellen Planung sowie die Digitalisierung und die Optimierung der Tools zur Erfassung und Auswertung der Leistungsdaten. Sämtliche Informationen zu den Jahreszielen des Bundesrates sowie zu den Leistungsgruppen und Zielen der Verwaltungseinheiten finden sich jetzt auf einer einzigen Datenbank und stehen für Auswertungen und Berichte zur Verfügung.

¹ Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767, hier 769.

Der Kritik, dass die Flexibilität im Globalbudget zu gering sei, wurde bereits begegnet, indem mit der Änderung des Finanzhaushaltgesetzes vom 19. März 2021 die Möglichkeit geschaffen wurde, Globalbudgets im Umfang von 1 Prozent des bewilligten Voranschlagskredits, maximal aber 10 Millionen, ohne Begründung zu überschreiten. Damit wird die Flexibilität der Globalbudgets in der Praxis erhöht und eine Reduktion der Kreditreste angestrebt.²

Die Evaluator/innen und die zur Konkretisierung ihrer Empfehlungen eingesetzte Arbeitsgruppe mit Vertreter/innen der Bundeskanzlei und der Departemente erkennen den noch verbleibenden *Optimierungsbedarf* im Führungsmodell Bund bei zwei Instrumenten:

- Die heutige Finanzberichterstattung, in der jede Leistungsgruppe auf einer Seite dargestellt wird, hat sich insgesamt bewährt. Auf einzelne Elemente, etwa auf den Kommentar zur Entwicklung der Aufwände und Erträge jeder einzelnen Leistungsgruppe, kann aber verzichtet werden. In einigen Verwaltungseinheiten, insbesondere in solchen mit schwer messbaren Zielen im Alltagsgeschäft, könnte die Zahl der Leistungsgruppen und damit auch die Zahl der Ziele und Messgrössen reduziert werden. Dies würde auch zu einer Verwesentlichung der Ziele und Messgrössen beitragen. Diese Vereinfachungen können bereits in den Voranschlägen 2023 mit IAFP 2024-2026 und Staatsrechnungen 2023 und folgende umgesetzt werden.
- Die Vorschriften zur Gestaltung der *Leistungsvereinbarungen und -nachweise* sollen aufgehoben werden. Im Sinne einer Mindestvorgabe soll lediglich vorgeschrieben werden, dass die Ergebnisse der (ohnehin stattfindenden) Diskussion über die Ziele und Prioritäten sowie über deren Erreichung schriftlich festgehalten werden. Die Departemente sollen ansonsten über Gestaltungsfreiheit bei ihren Leistungsvereinbarungen und Leistungsnachweisen verfügen. Damit wird zugleich dem Bedürfnis der Departemente nach mehr Flexibilität im Führungsprozess und dem Erfordernis der Rechenschaftsablage über die Führungstätigkeit der Departemente Rechnung getragen.

Nach der Diskussion des Berichts in den parlamentarischen Kommissionen wird der Bundesrat beschliessen, wie er bei der Weiterentwicklung des Führungsmodells Bund vorgehen will.

² Botschaft vom 27. November 2019 zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltgesetzes), BBl 2020 349.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	2
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Ausgangslage.....	6
1.1 Konzept NFB	6
1.2 Einführung und Betrieb NFB	8
1.3 Evaluation NFB	8
2 Beurteilung der einzelnen NFB-Instrumente.....	11
2.1 Aufwand zur Einführung und zum Betrieb des NFB	11
2.2 Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan	12
2.3 Leistungsvereinbarungen	14
2.4 Globalbudgets und Kreditinstrumente	16
2.5 Reserven	19
2.6 Aufgaben- und Subventionsüberprüfung	20
2.7 Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung	20
3 Bewertung des NFB-Konzepts insgesamt.....	23
3.1 Hauptergebnisse	23
3.2 Erwartungen und Nutzen	25
4 Das NFB im internationalen Vergleich	29
4.1 Internationale Entwicklungen beim Performance Budgeting	29
4.2 Best Practice-Beispiele	29
4.3 Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich	31
5 Empfehlungen der Evaluator/innen	32
5.1 Politische und finanzielle Planung koordinieren.....	32
5.2 Lesbarkeit des Voranschlags mit IAFP verbessern	32
5.3 Planungsdialog mit dem Parlament verstärken	32
5.4 Instrument Leistungsvereinbarung grundsätzlich überprüfen	33
5.5 Leistungsgruppen beibehalten und Änderungen zulassen	33
5.6 Ziele und Messgrößen behalten, Lernprozess unterstützen	33
5.7 IT-Tools zur Umsetzung der NFB-Instrumente optimieren	33
6 Verbesserung und Weiterentwicklung des NFB	34
Literaturverzeichnis	36

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBI	Bundesblatt
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BK	Bundeskanzlei
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPC	SAP-Modul für Business Planning and Consolidation
bzw.	beziehungsweise
EDA	Eidgenössisches. Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ERP	Enterprise Resource Planning
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz), SR 611.0
FHV	Finanzhaushaltverordnung, SR 611.01
IAFP	integrierter Aufgaben- und Finanzplan
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes (bis 31.12.2020)
LG	Leistungsgruppe
LN	Leistungsnachweis
LVB	Leistungsvereinbarung
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz), SR 171.10
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, SR 172.010.1
S.	Seite
SAP	Standard-Software für Enterprise Resource Planning
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SR	Staatsrechnung
SUG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz), SR 616.1
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VA	Voranschlag
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

1 Ausgangslage

1.1 Konzept NFB

1.1.1 Ziele und Instrumente

Mit der erhöhten Transparenz und der engeren Verknüpfung von Ressourcen, Leistungen und Wirkungen soll die Steuerung der Aufgaben und der Finanzen verbessert werden. Beim NFB werden die drei Hauptziele mit unterschiedlichen Instrumenten angestrebt:

- *Verbesserung von Planung, Steuerung und Vollzug des Haushalts* mittels Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (VA mit IAFP): Dem Parlament werden zusätzliche Informationen zur mittelfristigen Entwicklung der Leistungsseite zur Verfügung gestellt. Es kann bei Bedarf dazu gezielt Beschlüsse zur Änderung der finanziellen oder materiellen Entwicklung eines Geschäftsbereichs (= Leistungsgruppe) fassen.
- *Weiterentwicklung der Verwaltungsführung und der Verwaltungskultur* mittels Leistungsvereinbarungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen: Diese Instrumente sollen mithelfen, das Kostenbewusstsein, die Zielorientierung und die Ergebnisverantwortung der Verwaltungseinheiten sowie ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhöhen. Letztere sollen sich leichter an den Zielsetzungen ihres Geschäftsbereichs orientieren können, was ihre Identifikation und Motivation verstärken kann.
- *Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung* mittels Globalbudgets (im Eigenbereich) und erweiterten betrieblichen Handlungsspielräumen: Die grössere Flexibilität beim Mitteleinsatz dank Globalbudgets ermöglicht es den Verwaltungseinheiten, die finanziellen und personellen Ressourcen im Eigenbereich auch kurzfristig dort einzusetzen, wo sie den grössten Beitrag zur Aufgabenerfüllung und Zielerreichung entfalten. Mit den Möglichkeiten der Reservenbildung, der Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen und der Kreditverschiebung wurden weitere, gezielte Anreize zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit geschaffen.

Zu Beginn jeder Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat dem Parlament - wie bisher - die Legislaturplanung zum Beschluss und den Legislaturfinanzplan zur Kenntnis. Für den jährlichen Budgetbeschluss erhält das Parlament den Voranschlag mit IAFP mit zusätzlichen Leistungsinformationen, welche ihm Budgetbeschlüsse in Kenntnis der Leistungsseite ermöglichen (sog. 'Performance-informed Budgeting' gemäss OECD³).

Die Vorgaben des Parlaments werden in jährlichen Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Amt konkretisiert. Die Departemente definieren auch die Controlling-Prozesse und die Periodizität der Berichterstattung über die Umsetzung der Leistungsvereinbarungen.

³ OECD 2018: Best Practices for Performance Budgeting. OECD, Working Party of Senior Budget Officials, 23.11.2018, S. 7f.

Das Zusammenspiel der Instrumente zur politischen und zur betrieblichen Planung und Steuerung kann grafisch wie in der Botschaft NFB ⁴ dargestellt werden:

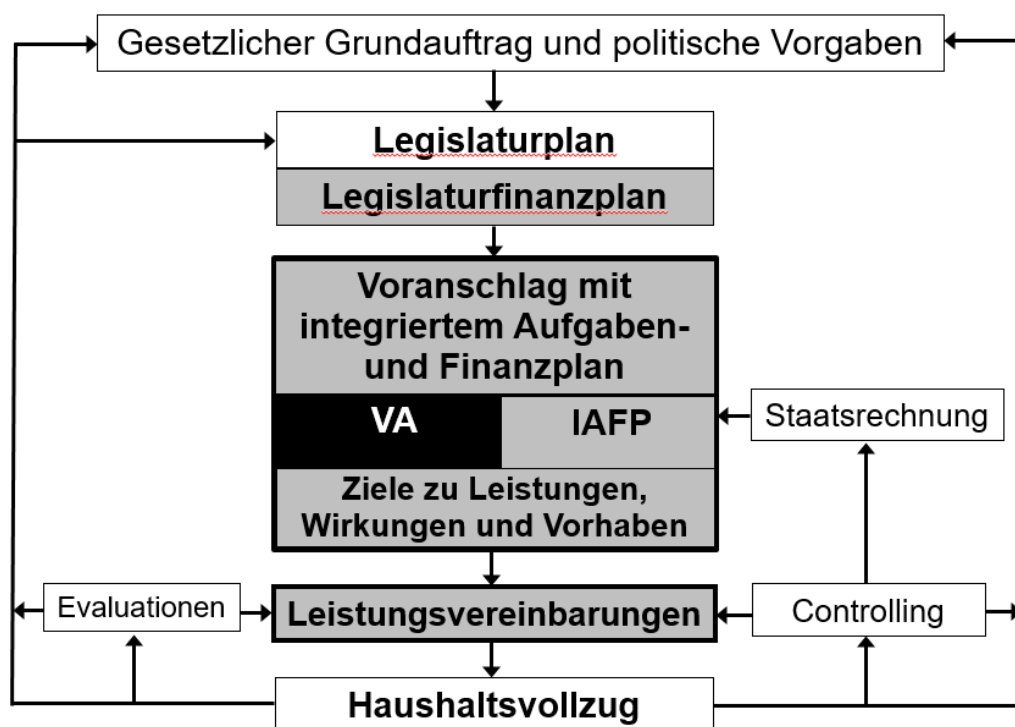


Abbildung 1: Übersicht über die Instrumente des NFB

1.1.2 Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung

Mit dem NFB will der Bundesrat den Planungsdialog mit dem Parlament vertiefen, gleichzeitig aber die heutige Aufgabenteilung zwischen Exekutive und Legislative in Planungs- und Steuerungsfragen beibehalten: Die finanzielle Steuerung (Budgetkompetenz) soll weiterhin bei der Legislative liegen und für die Planung von Aufgaben und Finanzen soll primär die Exekutive zuständig sein. Gleichzeitig besteht aber je eine wachsende wechselseitige Mitverantwortung, zu deren Ausübung es geeigneter Instrumente bedarf.

Die *Globalbudgets* für den Funktionsaufwand im Eigenbereich (inkl. Investitionen, ohne Nationalstrassen und Rüstung) umfassen knapp 15 Prozent des (ordentlichen) Gesamtaufwands der Bundesverwaltung; sie lösten 2017 die detaillierte Input-Steuerung des Funktionsaufwands der Verwaltungseinheiten ab. Im Bedarfsfall kann das Parlament, gestützt auf Artikel 25 Absatz 3 ParlG ⁵ detaillierte Vorgaben zur Kreditverwendung auch im Eigenbereich der Verwaltung erlassen.

Parallel dazu werden mit *situativen Planungsbeschlüssen* die Möglichkeiten der Output-Steuerung durch das Parlament im NFB erweitert: Die Bundesversammlung legt fest, zu welchen Gegenständen sie Beschlüsse zum Budget fassen oder dem Bundesrat Aufträge zum nächsten Finanzplan erteilen will. In den Bundesbeschlüssen kann sie Planungsgrößen zu Aufwand und Ertrag sowie zu Zielen, Messgrößen und Sollwerten einzelner Leistungsgruppen ihrer Wahl beschliessen.

⁴ Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767, hier 788.

⁵ SR 171.10.

Die parlamentarische Leistungssteuerung kann grafisch wie folgt dargestellt werden:

Voranschlag	Finanzplan
Beschluss der Voranschlagskredite inklusive Globalbudgets im Eigenbereich der Verwaltungseinheit (<i>obligatorisch, Bundesbeschluss Ia</i>)	Kenntnisnahme des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans IAFP (<i>obligatorisch, Bundesbeschluss II</i>)
Beschluss von Planungsgrössen zu Zielen, Messgrössen und Soll-Werten sowie Aufwand, Ertrag und Investitionen je Leistungsgruppe (<i>fakultativ, Bundesbeschluss Ib</i>)	Beschluss von Änderungsaufträgen zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) (<i>fakultativ, Bundesbeschluss II</i>)
Beschluss zu Rahmenbedingungen der Kreditverwendung im Eigenbereich der Verwaltungseinheit (<i>fakultativ, Bundesbeschluss Ib</i>)	

Abbildung 2: Parlamentarische Leistungssteuerung

1.2 Einführung und Betrieb NFB

Das NFB wurde von der Bundesversammlung am 26. September 2014 beschlossen.⁶ Im Rahmen der Behandlung der Staatsrechnung 2014 wurden den Finanzkommissionen die Prototypen der neuen Finanzberichterstattung amtsweise vorgestellt. Deren Rückmeldungen wurden im Hinblick auf die Einführung des NFB mit dem Voranschlag 2017 mit IAFP 2018-2020 berücksichtigt. Kleinere Verbesserungen wurden seither kontinuierlich umgesetzt.

Im Hinblick auf die neue Legislaturperiode 2019-2023 haben die Verwaltungseinheiten die Struktur und die Ziele ihrer Leistungsgruppen überprüft. Gestützt auf diese Überprüfung wurde kein Bedarf für grössere Änderungen an Leistungsgruppen oder Zielen erkannt.

1.3 Evaluation NFB

1.3.1 Auftrag und Zielsetzung

Artikel 63a FHG verpflichtet den Bundesrat, spätestens sechs Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesänderungen per 1. Januar 2016 einen Evaluationsbericht zur Umsetzung und zur Wirksamkeit des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) vorzulegen. Die Vollzugs- und Wirkungskontrolle des NFB ist somit nach den vier Betriebsjahren 2017-2020 durchzuführen. Sie umfasst die Umsetzung und die Auswirkungen folgender Gesetzes- und Verordnungsanpassungen für das NFB:

- **Finanzhaushaltsgesetz** (FHG) vom 7. Oktober 2005, Änderung vom 26. September 2014 und Finanzhaushaltsverordnung (FHV) vom 5. April 2006, Änderung vom 14. Oktober 2015 (in Kraft seit 1. Januar 2016);⁷

⁶ BBl 2014 7311.

⁷ SR 611.0 bzw. 611.01.

- **Parlamentsgesetz** (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Änderung vom 26. September 2014 (Art. 50 in Kraft seit 1. Juli 2015, übrige seit 1. Januar 2016);⁸
- **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz** (RVOG) vom 21. März 1997 und Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, Änderung vom 14. Oktober 2015 (in Kraft seit 1. Januar 2016).⁹

Mit der Evaluation NFB soll aufgezeigt werden, ob die drei Hauptziele des NFB erreicht wurden. Bei Bedarf sollen dem Parlament Optimierungsvorschläge unterbreitet werden.

1.3.2 Ausschreibung und methodisches Vorgehen

Für das methodische Vorgehen erarbeitete die EFV ein *Grobkonzept*, welches neben dem Wirkungsmodell für die Evaluation ¹⁰ eine von externen Evaluator/innen durchzuführende Vollzugs- und Wirkungskontrolle, ein Monitoring der Finanz- und Leistungsdaten ¹¹ sowie eine Dokumentenanalyse der Protokolle der Finanzkommissionen und ihrer Subkommissionen bei der Behandlung des Voranschlags mit IAFP und der Staatsrechnung umfasst.

Die *Ausschreibung* des Evaluationsauftrags erfolgte anfangs 2019 in Form eines Einladungsverfahrens an sechs Evaluationsbüros. Den Zuschlag erhielt die Arbeitsgemeinschaft von econcept AG, Zürich (Leitung) – IDHEAP, Université de Lausanne – Prof. Isabella Proeller, Berg (Deutschland).

Das *Detaillkonzept* der Evaluators/innen beinhaltete folgende Arbeitsschritte:

1. Explorative *Einzel- oder Gruppengespräche* mit je 1-2 Vertreter/innen aus den Finanzkommissionen, den Departements- und Amtsleitungen sowie der EFV und der Fachstelle NFB haben den Evaluators/innen geholfen, den Evaluationsauftrag im Detaillkonzept zu konkretisieren sowie erste Einschätzungen zum Vollzug und zu den Wirkungen des NFB zu gewinnen (Total 10 Personen).
2. *Online-Befragung* der Generalsekretariate der Departemente (Generalsekretär/innen, Finanzchef/innen) und der Amtsleitungen (Direktor/innen, Mitglieder der Geschäftsleitung, Finanzchef/innen, Controller/innen) ermöglichten eine repräsentative Basiserhebung und ein Gesamtbild über die Bundesverwaltung für den Zwischenbericht (Total 138 auswertbare Fragebögen von 242 angeschriebenen Personen, d.h. Rücklaufquote von 57%).
3. *Vertiefungs-Interviews* mit ausgewählten Vertreter/innen der Finanzkommissionen, des Bundesrates, der Departements- und Amtsleitungen dienten der Erhebung von Ein-, Aus- und Nebenwirkungen aus Sicht der Befragten und der Erstellung des 1. Entwurfs des Schlussberichts (Total 32 Personen).
4. Ein *Validierungs-Workshop* mit ausgewählten Gesprächspartner/innen aus den explorativen Gesprächen und vertiefenden Interviews ermöglichte eine Reflexion der Ergebnisse und eine Priorisierung der Empfehlungen zur Optimierung und Weiterentwicklung des NFB im Rahmen des beiliegenden Schlussberichts zur Evaluation NFB 2020 (Total 22 Personen ohne Evaluators/innen und EFV).

Um die *Empfehlungen* der Evaluators/innen zum Voranschlag mit IAFP und zur Leistungsvereinbarung zu konkretisieren, wurde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe gebildet.

⁸ SR 171.10.

⁹ SR 172.010 bzw. 172.010.1.

¹⁰ Vgl. Balthasar/Fässler 2017, Bussmann/Bürgin 2017, Haunberger 2018.

¹¹ Vgl. Voranschlag 2017 mit IAFP 2018-2020 ff und Staatsrechnung 2017 ff, Band 1, Kapitel A44.

1.3.3 Fragestellungen

Die übergeordneten Fragestellungen der Evaluation NFB lauten wie folgt:

- **Vollzugskontrolle:** Wie funktionieren die NFB-Instrumente Voranschlag mit IAFP, Leistungsvereinbarung, Globalbudgets sowie die weiteren Anreizinstrumente? Werden die Möglichkeiten des Konzepts NFB genutzt, insbesondere der Planungsdialog zwischen Parlament und Verwaltung sowie die Rechenschaftsablage der Verwaltungseinheiten über ihre Leistungsgruppen?
- **Wirkungskontrolle:** Wird der angestrebte Nutzen für die Zielgruppen Parlament, Bundesrat, Departemente und Verwaltungseinheiten erreicht? Werden die zu kontrollierenden Risiken vermieden? Werden die beabsichtigten Ein- und Auswirkungen (Impacts, Outcomes) gemäss Einschätzungen der verschiedenen Zielgruppen erreicht? Wie beurteilen die Parlamentarier/innen die mittelfristige Transparenz von Aufgaben und Finanzen im Voranschlag mit IAFP? Wie beurteilen sie die parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten auf der Leistungsseite? Wie beurteilen sie die Präzision und Sicherheit der Haushaltsteuerung?
- **Synthese:** Trägt das NFB dazu bei, die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes in der Bundesverwaltung zu verbessern? Vermag das NFB das Vertrauen des Parlaments in den Bundesrat und in die Verwaltung zu stärken? Verbessert das NFB die Führungs- und Verwaltungskultur beim Bund?

Diese Fragestellungen wurden für die Online-Befragung und die vertiefenden Interviews konkretisiert und im Hinblick auf das Wirkungsmodell strukturiert. Den vier Zielgruppen Amt, Departement, Bundesrat und Parlament wurden nur die für sie relevanten Fragen gestellt.

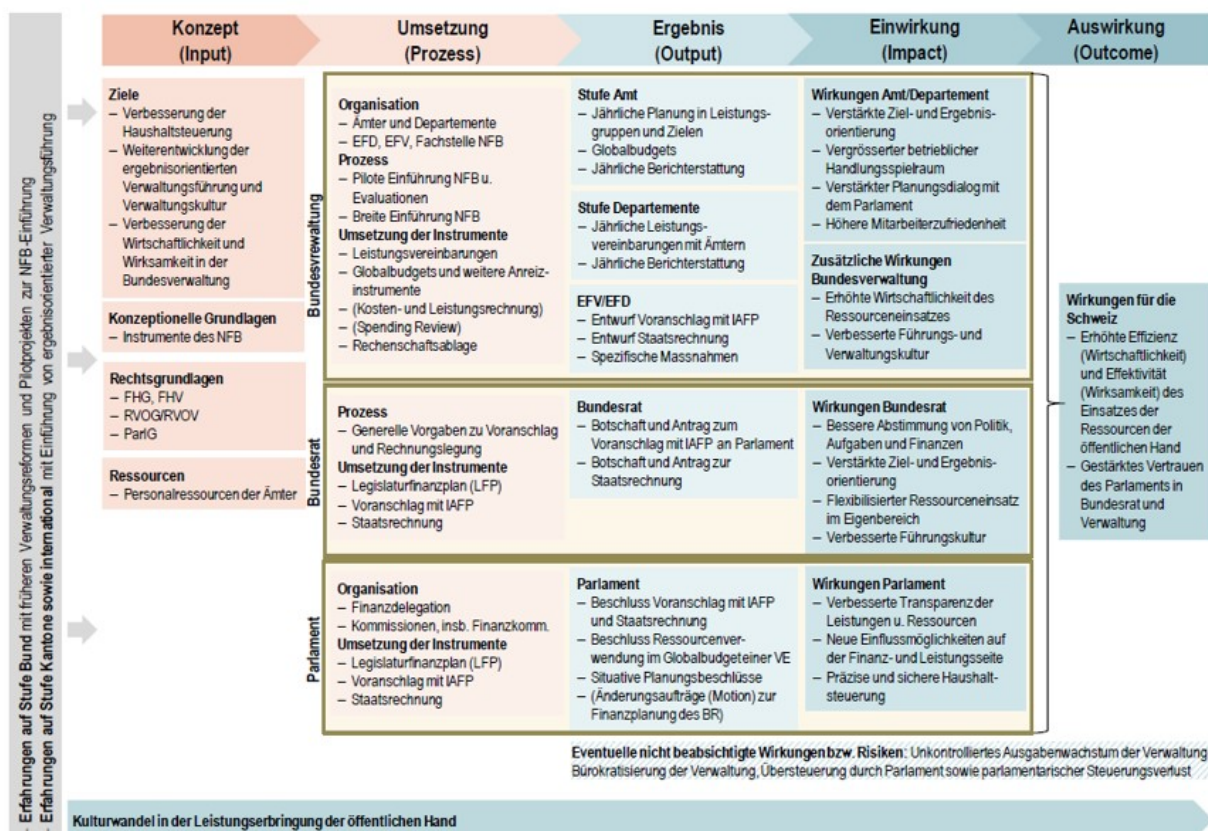


Abbildung 3: Wirkungsmodell NFB ¹²

¹² Schlussbericht der Evaluatoren/innen vom 20. Januar 2021, Kap. 1.3, Figur 2, S. 4.

2 Beurteilung der einzelnen NFB-Instrumente

2.1 Aufwand zur Einführung und zum Betrieb des NFB

In der NFB-Botschaft vom 20. November 2013 wurden die Projektkosten des NFB auf insgesamt 31 Millionen geschätzt, davon 8 Millionen für zentrale Projektkosten (inkl. 1,0 Mio. für IKT-Anpassungen) und 23 Millionen für dezentrale Projektkosten.¹³ In der Abrechnung vom 30. Juni 2017 wurden Ist-Kosten von insgesamt 22,5 Millionen (72%) ausgewiesen, darin sind 6,9 Millionen zentrale Projektkosten der EFV (inkl. IKT) und 15,6 Millionen dezentrale Projektkosten der Departemente und Verwaltungseinheiten für die Einführung des NFB enthalten.

Die jährlich anfallenden Betriebskosten des NFB ab 2017 wurden damals auf 3 Millionen für zusätzliche interne Arbeitsleistungen zur Pflege der neuen, zum Teil erweiterten, zum Teil zusätzlichen Führungsinstrumente geschätzt. Das entspricht einem geschätzten Mehraufwand von 50'000 Franken pro Verwaltungseinheit für das Performance Budgeting, d.h. für die periodische Überprüfung der Leistungsgruppen-Struktur und –Ziele sowie für die jährliche Aktualisierung der Messgrößen und Sollwerte im Voranschlag mit IAFP und die Ermittlung der Istwerte in der Staatsrechnung. Die zusätzlichen IKT-Betriebskosten wurden nicht quantifiziert.

In der Online-Befragung der Departemente und Verwaltungseinheiten wurde der *Aufwand zur Einführung* der NFB-Instrumente von 40% der Antwortenden als hoch bezeichnet; für 31% ist auch der Aufwand zum Betrieb der neuen Führungs- und Steuerungsinstrumente (klar) angestiegen. Ehemalige FLAG-Ämter¹⁴ beurteilten den Einführungs- und Betriebsaufwand deutlich geringer, da die NFB-Instrumente bereits im Gebrauch waren, nur geringfügig angepasst werden mussten und kaum Mehraufwand verursachten. Die übrigen Verwaltungseinheiten haben mit dem NFB teilweise weitergehende Entwicklungsprozesse und Organisationsveränderungen angestoßen, so z.B. die Harmonisierung und die Modernisierung von Führungsinstrumenten und/oder Finanzprozessen. Das NFB hat somit mitgeholfen, die Zielfestlegung und Ergebnisüberprüfung in allen Departementen und Verwaltungseinheiten zu systematisieren und zu vereinheitlichen.

Das Verhältnis zwischen dem aktuellen *Betriebsaufwand* des NFB-Instrumentariums und dessen Nutzen wird in der Bundesverwaltung auch nach vier Betriebsjahren kritisch beurteilt: 44% gute bis eher gute Einschätzungen stehen 56% eher schlechten bis schlechten Einschätzungen gegenüber. Als Gründe wurden oft der hohe Aufwand für die Erhebung der Mehrinformationen auf komplexen Informationssystemen sowie der ausbleibende Nutzen der Globalbudgets genannt. Die IT-Probleme sind mittlerweile behoben, bei Letzteren würden Rigiditäten beim Personalaufwand und bei den Leistungsgruppen den versprochenen flexiblen Ressourceneinsatz behindern oder sogar verhindern.¹⁵

Fazit: Das NFB-Tauschgeschäft 'Leistungstransparenz gegen Globalbudget-Flexibilität im Eigenbereich' erscheint der Verwaltungsseite somit als (noch) nicht ausgewogen.

¹³ Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767, hier 836.

¹⁴ FLAG: Programm Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget 1997-2016 für 20 Verwaltungseinheiten.

¹⁵ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, S. 14f und 87.

2.2 Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

2.2.1 Struktur und Zielerreichung der Leistungsgruppen

Die 130 Leistungsgruppen bilden sämtliche Geschäftsbereiche im Eigenbereich der Bundesverwaltung auf einer mittleren Flughöhe zwischen den politischen Aufgaben und den betrieblichen Leistungen ab. Sie ermöglichen die stärkere Ausrichtung der Budgetierung und der Finanzplanung auf Leistungen und Wirkungen, das sog. Performance Budgeting. Die Zahl der Leistungsgruppen hat sich in den ersten vier Betriebsjahren 2017-2020 kaum verändert; auch die Überprüfung ihrer Struktur und Ziele im Hinblick auf die Legislaturperiode 2019-2023 führte zu (fast) keinen Änderungen.

Die rund 450 Ziele umschreiben die gewünschten Kosten-, Leistungs- und Wirkungsergebnisse, die mit mehr als 800 Messgrössen operationalisiert und gemessen werden. Die Ziele und ihre Messgrössen müssen sowohl für die politische Planung, Steuerung und Aufsicht relevant sein als auch für die betriebliche Führung tauglich sein. Während die Anzahl der Messgrössen über vier Jahre hinweg insgesamt sank, stieg die Anzahl der Messgrössen zur Wirtschaftlichkeit und zur Wirksamkeit leicht an. Damit setzen die Departemente und die Verwaltungseinheiten einen wiederholt geäusserten Wunsch der Finanzkommissionen um.

Bei der Festlegung der Sollwerte von Messgrössen zeigen die jährlichen Schwankungen, dass vielerorts erste Erfahrungen mit ambitionierten Zielsetzungen und jährlichen Ergebnismessungen gemacht wurden: Knapp ein Viertel aller Sollwerte wurden nachjustiert und rund drei Viertel wurden tatsächlich erreicht.

Anzahl	2017	2018	2019	2020	Δ 17-20 in %
Verwaltungseinheiten	70	70	70	70	
Leistungsgruppen	132	129	130	130	-1.5%
Ziele insgesamt	454	453	449	446	-1.8%
Messgrössen insgesamt	877	833	823	824	-6.0%
- davon neue Messgrössen	-	93	48	49	
- davon mit erhöhtem SOLL-Wert in %	-	23.0%	22.5%	9.8%	
- davon mit erreichtem SOLL-Wert in %	72.2%	81.4%	75.9%	66.5%	
Messgrössen zur Wirtschaftlichkeit	83	85	87	88	6.0%
- davon neue Messgrössen	-	4	2	4	
- davon mit erhöhtem SOLL-Wert in %	-	29.6%	36.0%	12.8%	
- davon mit erreichtem SOLL-Wert in %	65.6%	71.8%	79.3%	65.1%	
Messgrössen zur Wirksamkeit	155	156	158	166	7.1%
- davon neue Messgrössen	-	18	4	8	
- davon mit erhöhtem SOLL-Wert in %	-	18.2%	24.3%	14.6%	
- davon mit erreichtem SOLL-Wert in %	73.3%	73.7%	72.2%	61.4%	

Abbildung 4: Struktur, Zielsetzungen und Zielerreichung der Leistungsgruppen

2.2.2 Nützlichkeit des Voranschlags mit IAFP und seiner Elemente

Sicht der Verwaltung

Der Voranschlag mit IAFP wurde von insgesamt 74% der Teilnehmer/innen an der verwaltungsinternen Online-Befragung als nützlich beurteilt. Seine neuen Elemente erreichen etwas tiefere Werte zwischen 50% für die Leistungsgruppen und 68% für die Kontextinformationen.¹⁶ Der Voranschlag mit IAFP wird mehrheitlich zur finanziellen Führung der Verwaltungseinheit (63%), zum Budgetgespräch mit dem Departement (57%) und zum Planungsdialog mit dem Parlament (52%) verwendet. Er dient 69% der Befragten als Grundlage für die Leistungsvereinbarung zwischen Departement und Verwaltungseinheit, jedoch bloss 41% der Befragten zur Leistungssteuerung innerhalb der Verwaltungseinheit. Neben der Leistungsvereinbarung stehen weitere interne Führungs- und Steuerungsinstrumente zur Verfügung.

Die Anzahl und Flughöhe der *Leistungsgruppen* wurden von 80% der Befragten als gerade richtig beurteilt, obwohl die Leistungsgruppenstruktur bei 55% der Befragten nicht mit der Organisationsstruktur der Verwaltungseinheit übereinstimmt. Nur 13% der Befragten sahen darin eine Störung. Anlässlich der Überprüfung der Leistungsgruppenstruktur zu Beginn der Legislaturperiode 2019-2023 haben bloss das BFS und das ISB je eine von drei bisherigen Leistungsgruppen gestrichen. Die Leistungsgruppen dienen in erster Linie der Berichterstattung an das Parlament; für die operative Führung und Steuerung innerhalb der Verwaltungseinheit kommt ihnen kaum oder keine Bedeutung zu.¹⁷

Je 55% der Befragten erachten die *Ziele und Messgrössen sowie Soll- und Istwerte* als nützlich und berichten über verschiedene Herausforderungen bei deren Definition: Die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge des eigenen Verwaltungshandelns seien schwierig festzustellen, die Wirkungen und die politischen Zielvorgaben nicht in Messgrössen und Sollwerte zu fassen. Ähnliches gelte für die Leistungen und die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung im eigenen Verantwortungsbereich. Doch die Definition von politisch relevanten Zielen und von einfach verständlichen Messgrössen erfordere die regelmässige Diskussion über die Ziel- und Ergebnisorientierung in der Bundesverwaltung.¹⁸

Aus Sicht der Verwaltung erfüllt der Voranschlag mit IAFP die in ihn gesteckten Erwartungen: Rund 75% der Befragten attestieren ihm eine übersichtlichere Darstellung, einen höheren Informationsgehalt sowie eine verbesserte Transparenz und Verknüpfung der Aufgaben und Finanzen. Der Stellenwert der Finanzplanung hat ebenso zugenommen wie der Aufwand zur Erstellung der Finanzberichte.¹⁹

Sicht der Politik

Die *Bundesrät/innen* kennen den Voranschlag mit IAFP ihres Departements und nutzen ihn zur finanziellen Steuerung der unterstellten Verwaltungseinheiten sowie zur Information der Finanzkommissionen des Parlaments. Sie teilen im Wesentlichen die Einschätzungen der Verwaltung, vermissen aber politisch und strategisch relevante Ziele und Messgrössen, welche ihnen eine Steuerung auf dieser höheren Ebene ermöglichen würden.²⁰

Die mündlich befragten *Mitglieder der Finanzkommissionen* schätzen sowohl die Struktur und Transparenz der Finanz- und Leistungsinformationen als auch die Steuerungsmöglichkeiten im Voranschlag mit IAFP. Erstere ermöglichen die Diskussion spezifischer Kredite oder ausgewählter Leistungsgruppen und ihrer Ziele. Dabei würde die Veränderung von Kreditbeträgen und von Sollwerten einfacher ausfallen als die Formulierung neuer oder veränderter Ziele und Messgrössen. Einzelne Parlamentarier/innen kritisieren die von der Verwaltung aufgeführten Ziele als zu wenig aussagekräftig und oft auch als zu wenig mutig, sie seien selten wirkungsbezogen und/oder zu wenig ambitiös formuliert.²¹

¹⁶ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 4.1, S. 21ff.

¹⁷ Dito, Kapitel 4.2, S. 24 ff.

¹⁸ Dito, Kapitel 4.3, S. 25 ff.

¹⁹ Dito, Kapitel 4.1, Figur 8, S. 22.

²⁰ Dito, Kapitel 4.4, S.27 f und Kapitel 6.1, S. 41 .

²¹ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 4.5, S. 28 f und Kapitel 6.2, S. 41 ff.

2.2.3 Optimierungsbedarf beim Voranschlag mit IAFP

Neben der bereits erfolgten Synchronisierung der politischen und der finanziellen Planung so-wie der bereits realisierten Beschleunigung und Verbesserung der Informatik-Werkzeuge wur-de in der Online-Befragung und in den vertiefenden Interviews folgender Optimierungsbedarf beim Voranschlag mit IAFP genannt:

- *Umfang, Komplexität und Detaillierung:* Die Finanzberichterstattung zum Voranschlag mit IAFP wie zur Staatsrechnung sollte insgesamt verkürzt und vereinfacht werden - gerade aus Sicht der Parlamentarier/innen. Dies beinhaltet auch die Darstellungen des Haushalts und der Verwaltungseinheiten in der Erfolgs- und in der Finanzierungsrechnung.
- *Doppelspurigkeiten und Redundanzen:* Die Finanzberichterstattung des Bundesrates und die Zusatzdokumentationen der Departemente decken zum Teil dieselben Inhalte ab. Auch die Kommentare auf der Übersichtsseite und den Leistungsgruppen-Seite enthalten oft dieselben Argumente wie die Begründungen zu den einzelnen Budgetpositionen.

Die Finanzberichterstattung des Bundesrates wird im Zuge der Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung ²² insgesamt überarbeitet.

2.3 Leistungsvereinbarungen

2.3.1 Zusätzliche Ziele und Messgrössen

Die Leistungsvereinbarung als *jährliche Zielvereinbarung* zwischen Departementsvorsteher/in und Amtsdirektor/in steht an der Nahtstelle zwischen politischer und betrieblicher Führung einer Verwaltungseinheit. Sie beinhaltet sowohl Projektziele (vgl. Ziff. 2.3.2 unten) als auch Leistungsgruppenziele. Bei den letzteren interessieren die zusätzlichen Ziele und Messgrössen, welche nicht im Voranschlag mit IAFP enthalten sind und tendenziell betriebliche Aspekte umschreiben oder vertiefen.

In den Leistungsvereinbarungen finden sich kaum zusätzliche Ziele und Messgrössen. Dies hat wohl mehrere Gründe: Es könnte daran liegen, dass jeder Geschäftsbereich (jede Leistungsgruppe) mit je drei Zielen und sechs Messgrössen bereits ausreichend spezifiziert ist. Da die Leistungsvereinbarungen gemäss Öffentlichkeitsgesetz, Artikel 6 ²³ nach dem Hol-Prinzip öffentlich zugänglich sind, haben mehrere Departemente beschlossen, in ihr bewusst keine Ergänzungen zum Voranschlag mit IAFP anzubringen. Die aktive Information über die Leistungsvereinbarung nach dem Bring-Prinzip, zum Beispiel die Publikation auf Internet, bleibt den Departementen und Verwaltungseinheiten überlassen.

Anzahl	2017	2018	2019	2020	Δ 17-20 in %
Ziele in VA mit IAFP und Staatsrechnung	454	453	449	446	-1.8%
Zusätzliche Ziele in LVB und LN	21	15	14	7	-66.7%
Messgrössen in VA mit IAFP und Staatsrechnung	877	833	823	824	-6.0%
Zusätzliche Messgrössen in LVB und LN	33	21	26	25	-24.2%

Abbildung 5: Zusätzliche Ziele und Messgrössen (Vollerhebung)

²² Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung (Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes) vom 27. November 2019 (BBL 2020 349), Änderung vom 19. März 2021, BBl 2021 670.

²³ SR 152.3.

2.3.2 Erfasste Projekte und Vorhaben sowie Meilensteine

Die doppelte Erfassung, Beschreibung und Kommentierung der politischen Geschäfte und ihrer Meilensteine in den bundesrätlichen Publikationen Jahresziele sowie Voranschlag mit IAFP führte in mehreren Departementen zum berechtigten Wunsch, die Planungs- und Berichterstattungs-Prozesse der BK und der EFV zu synchronisieren und digital zu vereinfachen. Die Erarbeitung der Jahresziele 2022 des Bundesrates sowie des Voranschlags 2022 mit IAFP 2023-2025 der Verwaltungseinheiten erfolgte bereits mit dem harmonisierten Prozess und dem neuen SAP-System S/4HANA.

Anzahl	2017	2018	2019	2020	Δ 17-20 in %
Erfasste Projekte und Vorhaben für VA mit IAFP und SR	123	169	142	168	36.6%
Zusätzliche Projekte und Vorhaben für LVB und LN	41	74	54	136	231.7%
Erfasste Meilensteine für VA mit IAFP und SR	73	97	126	48	-34.2%
Zusätzliche Meilensteine für LVB und LN	7	53	75	85	1114.3%

Abbildung 6: Zusätzliche Projekte und Vorhaben sowie Messgrößen (Teilerhebung)

2.3.3 Nützlichkeit und Relevanz der Leistungsvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarung wird von 74% der Teilnehmer/innen an der verwaltungsinternen Online-Befragung als Führungsinstrument zwischen den Departementsvorsteher/innen und den Amtsdirektor/innen genutzt. Die Teilnehmer/innen der Bundeskanzlei und der in Artikel 22a Absatz 2 RVOV aufgeführten Verwaltungseinheiten sind vom Abschluss einer Leistungsvereinbarung (LVB) ausgenommen. 57% der Teilnehmer/innen benutzen die LVB zur Planung der Jahresziele in der eigenen Organisationseinheit, aber bloss 40% schliessen die jährliche Zielvereinbarung mit den Mitarbeiter/innen auf dieser Grundlage ab. Lediglich 26% der Befragten nutzen sie für die Kommunikation mit den Mitarbeiter/innen. Insgesamt wird die LVB zu 54% als relevant für die eigene Organisationseinheit und zu 64% als nützlich für den eigenen Verantwortungsbereich beurteilt; dabei entfallen allerdings 26% auf die Kategorie 'eher relevant' und 35% auf 'eher nützlich'.²⁴

2.3.4 Optimierungsbedarf bei den Leistungsvereinbarungen

Neben der bereits erfolgten Synchronisierung der politischen und der finanziellen Planung sowie der bereits realisierten Verbesserung der Informatik-Werkzeuge wurde in der Online-Befragung und in den vertiefenden Interviews folgender Optimierungsbedarf bei der Leistungsvereinbarung genannt:

- *Fehlende Nutzung und fehlender Nutzen:* Die Leistungsvereinbarung weist in der Regel dieselben Inhalte wie die Jahresziele des Bundesrates und der Voranschlag mit IAFP auf; die Möglichkeiten für Verfeinerungen bei Projekten und Meilensteinen, Zielen und Messgrößen werden nicht genutzt. So erfordert die Leistungsvereinbarung einen gewissen Mehraufwand für die Erstellung und die Besprechung, erbringt aber ohne Aktualisierung vor Beginn des neuen Geschäftsjahres keinen Mehrwert zum Voranschlag mit IAFP mit dem Planungsstand von Ende Juni.
- *Keine Einbindung in den Führungsprozess:* Ein Teil der Departements-Vorsteher/innen macht den Amtsdirektor/innen keine Vorgaben mittels öffentlich einsehbarer Leistungsvereinbarung, sondern mittels persönlicher, nicht einsehbarer Zielvereinbarung. So wird die Leistungsvereinbarung zur ungeliebten Pflichtaufgabe, nicht zum Führungsinstrument.

²⁴ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Figur 10, Seite 31.

2.4 Globalbudgets und Kreditinstrumente

2.4.1 Entwicklung des Funktionsaufwands

Mit der flächendeckenden Einführung von Globalbudgets für den *Funktionsaufwand* erhielten die Verwaltungseinheiten ab 2017 mehr Flexibilität, ihre finanziellen Mittel im Eigenbereich dort einzusetzen, wo sie zur Zielerreichung gebraucht werden. Deshalb interessieren neben der Gesamtentwicklung des Aufwands auch die mit dem NFB entstandenen Verschiebungen zwischen den Hauptkomponenten Personal, Informatik, Beratung.

Mio. CHF	R 2013	R 2014	R 2015	R 2016	Ø %/4 Jahre	R 2017	R 2018	R 2019	R 2020	Ø %/4 Jahre
Funktionsaufwand	9'588	9'676	10'068	10'088	2.3%	10'197	9'894	10'381	10'525	1.1%
Ordentlicher Gesamtaufwand (1)	65'067	63'838	65'966	67'366	2.0%	68'301	68'905	70'250	72'693	1.9%
Anteil Funktionsaufwand am ord. Gesamtaufwand (1)	14.7%	15.2%	15.3%	15.0%		14.9%	14.4%	14.8%	14.5%	
Personalaufwand	5'371	5'292	5'468	5'554	2.8%	5'945	5'626	5'918	6'054	2.2%
- Vollzeitstellen (Ø FTE, alte Zählweise vor NFB)	33'892	34'772	34'935	34'914	1.2%					
- Vollzeitstellen (Ø FTE, neue Zählweise mit NFB)				37'339		36'946	36'522	37'027	37'689	0.2%
Sach- und Betriebsaufwand (2)	3'481	3'621	3'798	3'729	2.0%	3'451	3'504	3'699	3'678	-0.3%
- davon Informatiksachaufwand	479	490	488	448	1.5%	448	470	530	629	8.9%
- davon Beratungsaufwand	226	228	234	235	1.7%	185	182	170	165	-8.5%
Abschreibungen (3)	734	760	799	803	0.5%	799	761	761	791	-0.4%
Finanzaufwand (4)	2	3	3	3	-	3	3	3	2	-

Legende: (1) Ord. Gesamtaufwand ohne Covid-Massnahmen 2020; (2) Sach- und Betriebsaufwand ohne Nationalstrassen, ohne Rückstellungen 2013 für radioaktive Abfälle und 2020 für Rückbau Munitionsdepot Mitholz; (3) Abschreibungen ohne Nationalstrassen und Rüstungsmaterial; (4) Finanzaufwand ohne Geld- und Kapitalzinsen

Abbildung 7: Entwicklung des Funktionsaufwands

Klammert man die Rüstung und die Nationalstrassen aus, die mit separaten Instrumenten gesteuert werden, so macht der Funktionsaufwand der Bundesverwaltung seit Jahren einen konstanten Anteil von 15 Prozent des (ordentlichen) Gesamtaufwands aus. Der Funktionsaufwand wächst mit dem NFB nun nicht mehr schneller als der Gesamtaufwand.

Die einzelnen Aufwandarten schwanken von Jahr zu Jahr relativ stark. Beim Personalaufwand ist dies neben den Lohnmassnahmen auch auf den nach IPSAS 39 berechneten Vorsorgeaufwand zurückzuführen. Dieser kann um mehrere 100 Millionen pro Jahr schwanken, so dass die Zeitreihe Personalaufwand zusammen mit der Entwicklung der Vollzeitstellen interpretiert werden muss. Im Zuge des NFB wurden die Kontierungsvorschriften so angepasst, dass rund 150 Millionen Franken nicht mehr im Sach- und Betriebsaufwand bzw. im Transferaufwand, sondern im Personalaufwand verbucht wurden (insb. Lokalpersonal EDA/DEZA, militärische Friedensförderung VBS/Swisscoy); der ausgewiesene Stellenbestand wurde damit ab 2016 um 2'425 Vollzeitstellen nach oben korrigiert. Die Zahl der Vollzeitstellen liegt 2020 nur 350 Vollzeitstellen über dem Stand von 2016 (+0.2%).

Der Sach- und Betriebsaufwand schwankt ebenfalls relativ stark. Es ist weder vor noch nach der Einführung des NFB ein genereller Wachstumstrend zu erkennen, obwohl der Informatiksachaufwand in den letzten drei Jahren deutlich zunimmt und der Beratungsaufwand in den letzten vier Jahren kontinuierlich abnimmt.

2.4.2 Entwicklung der Kreditreste

Bei der Einführung des NFB wurde davon ausgegangen, dass die Globalbudgets zu geringeren 'Kreditresten' im Eigenbereich der Bundesverwaltung führen würden.²⁵ Nach den ersten vier Betriebsjahren des NFB zeigt sich indes kein eindeutiger Trend nach unten. Weshalb die Kreditreste im Eigenbereich nicht abnehmen und nach wie vor höher ausfallen als im Transferbereich, ist nicht restlos erklärbar. Ein möglicher Erklärungsansatz ist, dass die Verwaltungseinheiten Nachtragskredite im Eigenbereich wenn immer möglich vermeiden wollen und deshalb höhere Sicherheitsmargen einplanen. Sie sichern sich damit den eigenen finanziellen Handlungsspielraum zu Lasten des finanzpolitischen Handlungsspielraums von Bundesrat und Parlament für neue, prioritäre Aufgaben des Bundes.

²⁵ Bericht zur Entwicklung der Budgetunterschreitungen vom 22.05.2019, S. 4.

Mio. CHF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Δ R-VA in %	Δ R-VA in %	Δ R-VA in %	Δ R-VA in %	Δ R-VA in %	Δ R-VA in %	Δ R-VA in %	Δ R-VA in %
Funktionsaufwand	-2.7%	0.3%	-2.6%	-2.8%	-2.9%	-4.7%	-0.9%	-0.8%
Personalaufwand	-2.2%	-1.0%	-2.0%	-0.4%	4.6%	-2.5%	1.1%	0.2%
Sach- und Betriebsaufwand (1)	-4.0%	1.8%	-5.3%	-7.8%	-14.5%	-7.9%	-2.7%	-2.2%
- davon Informatiksachaufwand	17.9%	25.7%	-16.9%	-19.2%	-17.1%	-19.5%	-13.2%	1.6%
- davon Beratungsaufwand	-17.9%	-12.2%	-20.5%	-16.9%	-16.5%	-19.5%	-20.3%	-12.6%

Legende : (1) Sach- und Betriebsaufwand ohne Nationalstrassen, ohne Rückstellungen 2013 für radioaktive Abfälle und 2020 für Rückbau Munitionsdepot Mitholz;

Abbildung 8: Entwicklung der Budgetüber- und unterschreitungen beim Funktionsaufwand

Die grafische Darstellung der Budgetunterschreitungen bei den Hauptkomponenten des Funktionsaufwands zeigt, dass der stetig anfallende Personalaufwand, d.h. knapp zwei Drittel des Funktionsaufwands, besser planbar sind als die von Jahr zu Jahr schwankenden Ausgaben für die Informatik (Anteil 5,5%) oder für die Beratung (Anteil 2,5%). Hier lässt sich ebenfalls kein systematischer Unterschied der Perioden vor und mit dem NFB feststellen.

Die vereinfachte Verschiebung von Personalaufwand zu Beratungs- oder Informatiksachaufwänden (und umgekehrt) im Rahmen eines Globalbudgets für den Funktionsaufwand ermöglicht es den Verwaltungseinheiten, die finanziellen Mittel im Eigenbereich auch kurzfristig umzudisponieren und dort einzusetzen, wo ihr Beitrag zur Zielerreichung am grössten ist.

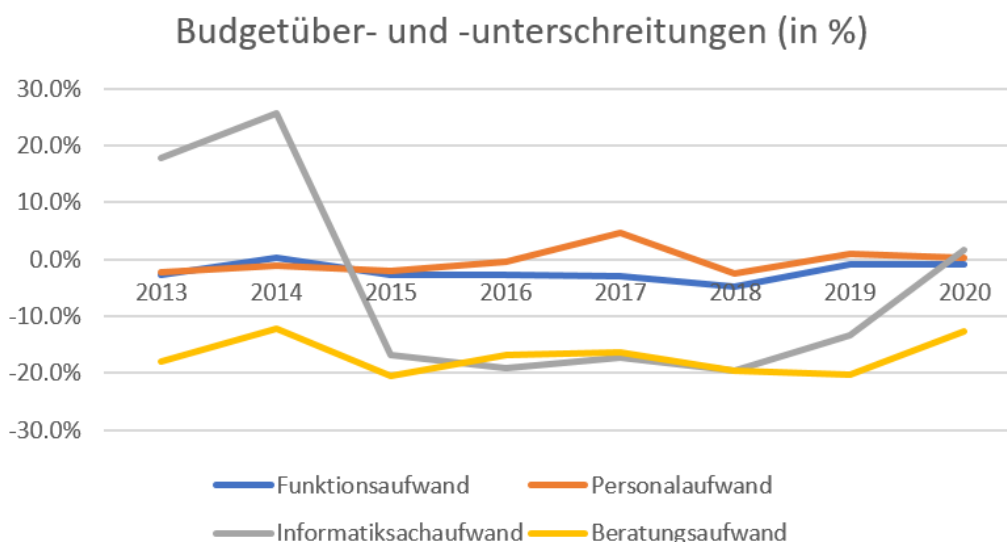


Abbildung 9: Entwicklung der Budgetüber- und -unterschreitungen beim Funktionsaufwand

Jährlich nutzten 30 bis 40 Prozent aller Verwaltungseinheiten die Durchlässigkeit zwischen dem Personal-, Informatiksach- und Beratungsaufwand sowie den Investitionsausgaben. Das heisst umgekehrt, dass 60 bis 70 Prozent keinen Gebrauch von der Flexibilität der Globalbudgets machen. Ohne die Globalbudgets insgesamt zu überschreiten, konnten so zum Beispiel nicht eingeplante Informatikprojektschritte oder Beratungsmandate finanziert werden. Dank der Globalbudgets mussten dafür in der Regel keine Nachtragskredite und keine Kreditüberschreitung mehr beantragt werden. Trotz Budgetunterschreitungen und Kreditresten im Eigenbereich ist die globalisierte Mittelzuteilung an die einzelne Verwaltungseinheit sinnvoll und zweckmässig im Gebrauch.

2.4.3 Nützlichkeit der Globalbudgets und der Kreditinstrumente

Die Globalbudgets werden von 93% der Teilnehmer/innen an der verwaltungsinternen Online-Befragung als nützlich erachtet, davon von 65% als sehr nützlich. ²⁶ Die Verwaltungseinheiten konnten das

²⁶ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 5.2, Figur 11, Seite 36.

Budget im Eigenbereich insgesamt flexibler und effizienter nutzen, ohne dass die Budgetgenauigkeit darunter zu leiden hatte (75-85% Zustimmung). Obwohl der Spielraum für Zusatzleitungen im Rahmen des Grundauftrags zugenommen habe, sei der Anreiz zur Kreditausschöpfung am Jahresende, das sog. 'Dezemberfieber', dank Globalbudgets (und Reservenbildung) insgesamt gesunken (71-76% Zustimmung).²⁷

Ein Drittel der online befragten und die Hälfte der persönlich interviewten Vertreter/-innen der Bundesverwaltung waren der Meinung, dass ihre Departemente und Verwaltungseinheiten das *Potenzial* der Globalbudgets noch nicht vollumfänglich ausschöpften. Die versprochene Flexibilität beim Ressourceneinsatz würde den Verwaltungseinheiten vom Parlament und vom Departement insbesondere beim Personalaufwand noch nicht gewährt, verwaltungsintern würde nach wie vor über den Personalaufwand statt über ein neutral definiertes Budget für die Aufgabenerfüllung gesteuert. Die Restriktionen und Vorgaben hätten mit dem NFB eher zu- als abgenommen; die Globalbudgets seien noch nicht «zum Leben erweckt» worden.

Mit den *Nachtragskrediten* bewilligt das Parlament Ergänzungen des Voranschlags im bereits laufenden Rechnungsjahr. Mit dem NFB sollte die Anzahl und der Umfang der Nachtragskreditbegehren im Eigenbereich sinken, da die Globalbudgets und die Auflösung von Reserven ein freieres und rascheres Handeln aller Verwaltungseinheiten ermöglicht. Hier ist die erwartete Wirkung eingetreten: Während in den Jahren 2013 bis 2016 durchschnittlich 8,5 Nachtragskredite im Eigenbereich beantragt wurden, waren es in den ersten vier Jahren mit dem NFB lediglich knapp 5 Nachtragskredite pro Jahr.

Die Möglichkeiten der Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen und der Kreditverschiebung zwischen Globalbudgets und Einzelkrediten im Eigenbereich werden von rund 90% der Teilnehmer/innen an der verwaltungsinternen Online-Befragung als nützlich erachtet. Für gut 80% der Teilnehmer/innen haben dabei die flexible Handhabung und der zielgerichtete Einsatz der finanziellen Mittel im Eigenbereich zugenommen. Gut die Hälfte der Befragungs-Teilnehmer/innen haben die beiden Kreditinstrumente in ihrer Verwaltungseinheit bereits benutzt, die andere Hälfte hat keinen Bedarf dafür gemeldet.²⁸

2.4.4 Optimierungsbedarf bei Globalbudgets und Kreditinstrumenten

Aufgrund der Befragungen lässt sich kein grundlegender Optimierungsbedarf feststellen. Der Optimierungsbedarf, der aus Teilen der Verwaltung geäussert wird, lässt sich wie folgt zusammenfassen: Bei der Planung sowie im Budgetvollzug soll mehr Flexibilität für die Verwaltung geschaffen werden. Auf eine separate Steuerung spezifischer Ressourcenarten, etwa beim Personal oder bei der Informatik, sei zu verzichten. Stattdessen sei die Verwaltung über Ziele und Messgrössen und ein nicht nach Aufwandarten spezifiziertes Globalbudget gesteuert werden. Der Bundesrat kommt indessen zum Schluss, dass eine Ressourcensteuerung, insbesondere im Personal- und im IKT-Bereich, nach wie vor nötig ist. Der Bundesrat will bei der Budgetierung auf die Entwicklung dieser Aufwandarten weiterhin aus einer Makroperspektive Einfluss auf die gesamte Bundesverwaltung nehmen können.

Mit der Vorlage zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltsteuerung (Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes) vom 19. März 2021 hat das Parlament die Möglichkeit geschaffen, Globalbudgets im Umfang von 1 Prozent des bewilligten Voranschlagskredits, maximal aber 10 Millionen, ohne Begründung zu überschreiten. Damit wird die Flexibilität der Verwaltung erhöht und eine Reduktion der Kreditreste angestrebt.²⁹

²⁷ Dito, Kapitel 5.2, Figur 12, Seite 37.

²⁸ Dito, Anhang A-6, Tabelle 19, Seite 106.

²⁹ Botschaft vom 27. November 2019 zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes), BBl 2020 349.

2.5 Reserven

2.5.1 Entwicklung allgemeiner und zweckgebundener Reserven

Neben den Globalbudgets ist die Bildung und Auflösung von Reserven im Eigenbereich das wichtigste Anreizinstrument für die wirtschaftliche Verwaltungsführung. Allgemeine Reserven können beim Erzielen von Wirtschaftlichkeitsverbesserungen oder leistungsbedingten Nettomehrerträgen gebildet und im Rahmen des Grundauftrags einer Verwaltungseinheit verwendet werden. Zweckgebundene Reserven können bei Projektverzögerungen eines bestimmten Projekts gebildet und in den Folgejahren für dieses Projekt verwendet werden.

Die *allgemeinen Reserven* bilden den kleineren Teil des Reservenbestands. In den vier Jahren seit der Einführung des NFB wurden nur 7 Anträge auf Bildung allgemeiner Reserven gestellt. Verwaltungseinheiten mit allgemeinen Reserven sind sodann bei deren Auflösung eher zurückhaltend; diese Reserven werden oft als «Polster für die Not» gesehen und für später aufbewahrt.

Die *zweckgebundenen Reserven* machen den grösseren Teil des Reservenbestands aus, auch ohne die Reserven für Nationalstrassenprojekte, die 2018 an den Nationalstrassenfonds (NAF) übertragen wurden. Rund die Hälfte der Verwaltungseinheiten beantragt jeweils am Jahresende die Bildung zweckgebundener Reserven. Diese werden je nach Projektfortschritt in den Folgejahren wieder aufgelöst.

Mio. CHF am 31.12.	R 2013	R 2014	R 2015	R 2016	R 2017	R 2018	R 2019	R 2020
Reserven insgesamt	221.4	187.4	188.6	228.8	171.5	180.6	346.5	394.5
- davon allgemeine Reserven	27.9	18.5	28.3	28.3	28.3	43.2	93.5	39.7
- Bildung aus Rechnung (FLAG) bzw. Vorjahresrechnung (NFB)	0.0	0.5	1.2	8.8	-	15.6	53.9	0.4
- Auflösung	-10.0	-10.0	-0.2	0.0	-	-0.7	-3.6	-54.2
- Auflösungsquote von neuen Reserven aus dem Vorjahr	-	-	40%	0%	-	-	23%	101%
- Auflösungsquote von Reserven aus allen Vorjahren	25%	36%	1%	0%	-	2%	8%	58%
- davon zweckgebundene Reserven (ohne Nationalstrassen)	79.8	64.9	68.7	107.2	52.7	137.4	253.0	354.8
- Bildung aus Rechnung (FLAG) bzw. Vorjahresrechnung (NFB)	27.4	23.1	37.0	66.7	-	152.8	211.6	270.3
- Auflösung	-44.3	-37.9	-33.5	-28.2	-54.4	-68.2	-95.9	-153.1
- Auflösungsquote von neuen Reserven aus dem Vorjahr	189%	138%	145%	76%	82%	-	63%	72%
- Auflösungsquote von Reserven aus allen Vorjahren	46%	48%	52%	41%	51%	129%	70%	61%

Abbildung 10: Entwicklung des Reservenbestands

Bis Ende 2016 konnten nur die 20 FLAG-Einheiten das Instrument der Reservenbildung und -auflösung gebrauchen, 85 Prozent von ihnen haben davon regelmässig Gebrauch gemacht. Seit Einführung des NFB steht das Instrument allen 70 Verwaltungseinheiten zur Verfügung und wird nach vier Betriebsjahren von mehr als der Hälfte von Ihnen jährlich verwendet.

2.5.2 Nutzung und Nützlichkeit der Reserven

Sicht der Verwaltung

Die Möglichkeit der Reservenbildung wird von 73% der Teilnehmer/innen an der verwaltungsinternen Online-Befragung tatsächlich genutzt; 90% der Teilnehmer/innen erachten sie als nützlich, selbst wenn sie von dieser Möglichkeit noch nicht Gebrauch gemacht haben.³⁰

In den vertiefenden Interviews weisen die Vertreter/innen der Bundesverwaltung darauf hin, dass diese generelle Aussage zu differenzieren sei: Zweckgebundene Reserven würden oft genutzt und sich gut bewähren, um Projektverzögerungen auffangen und im Folgejahr ohne Nachtragskredit weiterarbeiten zu können. Bei den allgemeinen Reserven seien die Hürden zu ihrer Bildung eindeutig zu hoch angesetzt. Die geringe Nutzung zeige, dass die Anreize zur (dauerhaften) Kosteneinsparung zu gering bzw. die Abgaben an den Bundeshaushalt zu hoch ausgefallen seien.

³⁰ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 5.2.1, Seite 34 ff.

Sicht der Politik

In den beiden Finanzkommissionen ist eine gewisse Skepsis gegenüber dem Instrument der Reserven spürbar. Namentlich wurde die Forderung erhoben, dass sich das Parlament vor der Verwendung von allgemeinen Reserven äussern können sollte – und nicht erst nachträglich darüber Bericht erhalten sollte. Folglich sollte die Verwendung der allgemeinen Reserven budgetiert werden. Dadurch würde das Instrument indessen überflüssig gemacht.

2.6 Aufgaben- und Subventionsüberprüfung

Die Einführung des NFB schuf mit der Bildung von 130 Leistungsgruppen auch bessere Voraussetzungen für Aufgabenüberprüfungen gemäss Artikel 5 RVOG ³¹, die – so der Wille des Bundesrates – auf die periodische Subventionsüberprüfung nach Art. 5 SuG ³² abgestimmt werden sollte.

In der Botschaft zur Legislaturplanung 2019-2023 ³³ hat der Bundesrat eine regelmässige Überprüfung der Bundesaufgaben angekündigt: «Mit der Etablierung einer flächendeckenden «Spending Review» soll dieser Auftrag erfüllt werden. Die Umsetzung dieses Vorhabens erlitt wegen der Coronakrise indessen eine Verzögerung. Deshalb ist die periodische Aufgaben- und Subventionsüberprüfung nicht in den Jahreszielen 2022 des Bundesrates aufgeführt.

2.7 Parlamentarische Steuerung des Voranschlags und Mitwirkung bei der Planung

2.7.1 Parlamentarische Beschlüsse zur Leistungssteuerung

Mit der Einführung des NFB wurden auch die parlamentarischen Instrumente angepasst: Die detaillierte Input-Steuerung des Funktionsaufwands wurde durch Globalbudgets und verschiedene Möglichkeiten der gezielten Leistungssteuerung abgelöst. Bei Bedarf kann das Parlament sowohl im Voranschlag als auch im Finanzplan auf die finanzielle und auf die materielle Seite jeder Leistungsgruppe steuernd eingreifen. Diese situativen Planungsbeschlüsse des Parlaments wurden zudem ergänzt durch eine Neuinterpretation der (unveränderten) Rahmenbedingungen der Kreditverwendung gemäss Artikel 25 Absatz 3 des ParlG ³⁴, welche eine präzisere Spezifikation der einjährigen Kreditbeschlüsse im Voranschlag ebenfalls möglich macht.

Das Parlament hat von seinen neuen Möglichkeiten zur direkten und indirekten Leistungssteuerung gezielt und zurückhaltend Gebrauch gemacht: Es hat in einem Fall ein Ziel im EDA angepasst, einige Messgrössen gestrichen oder angepasst und in mehreren Fällen Sollwerte angepasst. Die veränderten Soll- und Planwerte 2017-2020 betreffen hauptsächlich Kontrollaufgaben des BAG, der ESTV und EZV sowie des BAFU.

Anzahl	2017	2018	2019	2020
Bundesbeschlüsse zur materiellen Leistungssteuerung	4	1	1	6
- davon neue oder veränderte Ziele bzw. Zieldimensionen	1	0	0	0
- davon neue oder veränderte Messgrössen	1	0	0	2
- davon neue oder veränderte SOLL- und PLAN-Werte	2	1	1	4

Abbildung 11: Parlamentarische Beschlüsse zur materiellen Leistungssteuerung

³¹ SR 172.010.

³² SR 616.1.

³³ Botschaft zur Legislaturplanung 2019-2023 vom 29. Januar 2020 (BBl 2020, 1777).

³⁴ SR 171.10.

Das Parlament hat bisher keinen Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, die Aufwände und Erträge einzelner Leistungsgruppen zu verändern. Dass dennoch ein gewisser Bedarf nach einem Instrument dieser Art besteht, zeigen die Beschlüsse im Rahmen des Voranschlags 2020: Im Zusammenhang mit der Aufstockung diverser Globalbudgets hat das Parlament Rahmenbedingungen für die spezifische Verwendung der erhöhten Voranschlagskredite beim fedpol, beim BLW und SBFI festgelegt.

Anzahl	2017	2018	2019	2020
Bundesbeschlüsse zur finanziellen Leistungssteuerung	2	0	0	4
- davon veränderte Erträge und Aufwände von LG	0	0	0	0
- davon Rahmenbedingungen der Kreditverwendung	0	0	0	4
- davon Querschnittskürzungen beim Funktionsaufwand	2	0	0	0

Abbildung 12: Parlamentarische Beschlüsse zur finanziellen Leistungssteuerung

2.7.2 Veränderung der Steuerung und Mitwirkung des Parlaments

Aus Sicht der *Verwaltung* hat der Dialog über Leistungen und Wirkungen mit dem Parlament tendenziell zugenommen, ebenso die Steuerung über Aufgaben und Finanzen, sowohl einzeln als auch miteinander verknüpft. Dabei fällt auf, dass eine Mehrheit der Befragungs-Teilnehmer/innen hier jeweils nur eine geringe, deshalb tendenzielle Zunahme feststellen kann. Gleiches gilt für ihren Eindruck, dass die Detailsteuerung der Verwaltung durch das Parlament zugenommen hätte; hier sind 25% der Teilnehmer/innen klar dieser Ansicht, während 32% lediglich eine Tendenz dazu erkennen.³⁵

Aus den vertiefenden Interviews mit *Parlamentarier/innen* ergibt sich kein einheitliches Bild zur Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente: Etwas mehr als die Hälfte der Befragten hob die positiven Wirkungen der neuen Instrumente hervor, etwas weniger als die Hälfte von ihnen war «skeptischer und der Meinung, die Instrumente würden (noch) nicht so genutzt, wie man sollte oder könnte. ... Dass noch nicht alle Möglichkeiten der vorhandenen Instrumente ausgeschöpft werden, führten einige Befragte darauf zurück, dass den Mitgliedern des Parlaments noch die Erfahrung fehle bzw. dass sie noch nicht genügend geschult seien, um mit den vorhandenen Instrumenten die erhofften Wirkungen zu entfalten».³⁶

Die unterschiedlichen Einschätzungen lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen, die bereits in der NFB-Botschaft³⁷ als *Vorteile für das Parlament* in Aussicht gestellt wurden:

- *Prospektive Leistungsplanung:* Nicht nur der Dialog zwischen Parlament und Verwaltung sei proaktiver geworden, sondern auch die mittelfristige Planung und Steuerung der Finanzen und der Leistungen. Nun verfüge das Parlament über wirksame Instrumente, dass die von ihm erlassenen Budgeterhöhungen in den Folgejahren vom Bundesrat nicht mehr kommentarlos nach unten korrigiert würden.
- *Erleichterte Oberaufsicht über die Verwaltung:* Das Parlament erhält einen besseren Überblick über die Ziele und Ergebnisse der Verwaltung, der ihm in den Finanzkommissionen eine bessere Aufsicht und in den Fraktionen öfters auch inhaltliche Debatten zum Voranschlag mit IAFP ermögliche. Noch würden die Geschäftsprüfungskommissionen von diesen Informationen in der Staatsrechnung jedoch nicht Gebrauch machen.
- *Garantierte Budgethoheit:* Von den Befragten wurden keine Veränderungen festgestellt bzw. thematisiert. Ein Steuerungsverlust des Parlaments wurde ebenfalls nicht festgestellt.

³⁵ Schlussbericht der Evaluator-innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 6.2, Figur 13, Seite 42.

³⁶ dito, Kapitel 6.2, Seite 44.

³⁷ Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013 (BBL 2013 2358), S. 805.

2.7.3 Optimierungsmöglichkeiten

Die Evaluator/innen fassen die Frage des Optimierungsbedarfs aus Sicht der Parlamentarier/innen wie folgt zusammen:

«Dass noch nicht alle Möglichkeiten der vorhandenen Instrumente ausgeschöpft werden, führten einige Befragte darauf zurück, dass den Mitgliedern des Parlaments noch die Erfahrung fehle bzw. dass sie noch nicht genügend geschult seien, um mit den vorhandenen Instrumenten die erhofften Wirkungen zu entfalten. Weiter wies jemand darauf hin, dass es in jüngster Zeit keine grösseren Sparprojekte und somit keine heftigen Debatten gegeben habe; erst, wenn man den Gürtel enger schnallen müsse, werde sich zeigen, ob und wie das NFB tatsächlich funktioniere.» ³⁸

Konkrete Optimierungsvorschläge lassen sich daraus noch nicht ableiten. Aber gewisse Vereinfachungen in der Finanzberichterstattung könnten dazu beitragen, die Zugangshürden für (neue) Parlamentsmitglieder zu senken und ihnen einen einfacheren Einstieg in die Arbeit der Finanzkommissionen zu ermöglichen.

³⁸ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 6.2, Seite 44.

3 Bewertung des NFB-Konzepts insgesamt

3.1 Hauptergebnisse

3.1.1 Verbesserung von Planung, Steuerung und Vollzug des Haushalts

Das generelle NFB-Ziel Verbesserung der Haushaltsteuerung sollte durch die Zusammenlegung von Budget und Finanzplan zum Voranschlag mit IAFP, durch die systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen, Leistungen und Ressourcen sowie durch ergänzte parlamentarische Steuerungsmöglichkeiten bei Bedarf erreicht werden.

Die *Idee einer verknüpften Steuerung* von Aufgaben und Finanzen ist bei rund drei Viertel der online Befragten auf ihrer eigenen Führungsebene und auch bei ihren Mitarbeiter/innen bekannt, bei den Vorsteher/innen und Geschäftsleitungen ihrer Departemente jedoch nur zu knapp 60%. Die kombinierte Führung über Aufgaben und Finanzen zusammen hat aus Sicht von 50% der Befragten in der Verwaltung eher etwas zugenommen, aus Sicht von weiteren 25% (klar) zugenommen.³⁹ Die Evaluator/innen bewerten die Wirkungen des NFB auf die Haushaltsteuerung mittels integriertem Aufgaben- und Finanzplan insgesamt wie folgt:

«Die NFB-Instrumente haben dazu geführt, dass die direkte Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen in der Verwaltung verbreitet ist. Durch seine inhaltlichen Vorgaben ermöglicht der Voranschlag mit IAFP den Verwaltungseinheiten und dem Parlament als Zielpublikum, die Aufgaben und Finanzen besser aufeinander abzustimmen. Ein Sonderfall sind Aufgaben und Ziele, welche sich auf Finanzen im Transferbereich beziehen. Hier ist die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen nur indirekt gegeben; für diesen Bereich bestehen andere Instrumente, die teilweise ebenso dem Ansatz des NFB entsprechen.»⁴⁰

Die jährlichen Leistungsergebnisse in der Staatsrechnung können spezifische Evaluationen nicht ersetzen, sondern ergänzen. Grössere Veränderungen in der 'Leistungsstatistik' können frühzeitig auf Probleme in einem Politikbereich hinweisen.

3.1.2 Weiterentwicklung der Verwaltungsführung und der Verwaltungskultur

Das generelle NFB-Ziel der Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung und -kultur sollte durch jährliche, standardisierte Leistungsvereinbarungen zwischen Departement und Verwaltungseinheit sowie entsprechende Leistungsnachweise der Verwaltungseinheiten erreicht werden.

Die *Ziel- und Ergebnisorientierung* hat bei knapp zwei Drittel der online Befragten auf der eigenen Führungsebene zugenommen. Bei ihren Mitarbeiter/innen und ihren Departementen fällt die Zunahme deutlich geringer aus. Ein Drittel der Teilnehmer/innen konnten auf allen drei Ebenen gar keine Kultur- oder Verhaltensänderung durch das NFB feststellen.⁴¹ Der *eigene Handlungsspielraum* hat sich dabei für ein Drittel der online Befragten in der Bundesverwaltung mit dem NFB (klar) vergrössert, für ein weiteres Drittel eher vergrössert.⁴²

Die *Identifikation der Mitarbeiter/innen* mit den Zielen der eigenen Organisationseinheit hat für 10% der online Befragten zugenommen, für 24% eher zugenommen.⁴³ Diese vermuteten Auswirkungen werden in der jährlichen Personalbefragung des EPA jedoch nicht bestätigt; die Einführung des NFB zeigt weder bei der Zielorientierung und der Identifikation noch bei der Arbeitszufriedenheit ganz allgemein

³⁹ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 7.1, Figur 14 und 15, Seite 46.

⁴⁰ dito, Kapitel 9.2, Seite 67 f.

⁴¹ dito, Kapitel 7.1, Figur 17, Seite 49.

⁴² dito, Anhang A-6, Tabelle 21, Seite 107.

⁴³ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Anhang A-6, Tabelle 22, Seite 107.

eine positive oder negative Auswirkung auf die Verwaltungsführung und -kultur.⁴⁴ Die Evaluator/innen bewerten die bereits feststellbaren Wirkungen des NFB auf die Verwaltungsführung und Verwaltungskultur insgesamt wie folgt:

«Es ist als grosse Leistung zu bezeichnen, dass das NFB in der gesamten Bundesverwaltung im Sinne einer flächendeckenden Verwaltungsreform eingeführt werden konnte. Das NFB hat damit zu einer Harmonisierung in der Bundesverwaltung geführt: gewisse Konzepte (...) und Prozesse sind nun verwaltungsweit bekannt und haben zu einer Professionalisierung der Verwaltungsführung beigetragen. ...

Bis heute ist das NFB aber noch kein durchschlagender Erfolg bezüglich ergebnisorientierter Verwaltungsführung und -kultur. Jedoch wird ihm durchaus das Potenzial zugesprochen, die Verwaltungsführung zu verbessern, weiterzuentwickeln und leistungsfähiger zu machen.»⁴⁵

3.1.3 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit

Das generelle NFB-Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der Bundesverwaltung sollte durch Globalbudgets und weitere Anreizinstrumente im Eigenbereich sowie durch regelmässige Spending Reviews im Eigen- und im Subventionsbereich erreicht werden.

Rund 40% der online Befragten waren der Meinung, dass sich das *Kostenbewusstsein* auf ihrer eigenen Führungsebene sowie bei der Geschäftsleitung ihrer Departemente seit der Einführung des NFB insgesamt verbessert hat; weitere gut 40% der Antwortenden waren der Meinung, dass das NFB keinen Einfluss auf das Kostenbewusstsein dieser beiden Ebenen hat. Doch 50% der Antwortenden waren davon überzeugt, dass das NFB keinen Einfluss auf das Kostenbewusstsein der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat.⁴⁶

Bei der Beurteilung der *Wirtschaftlichkeit* und der *Wirksamkeit* ergibt sich dasselbe, geteilte Bild: Gut 40% der Antwortenden sehen je eine (leichte) Verbesserung, knapp 50% der Antwortenden konnte je keine Veränderung erkennen. Somit verbleiben je etwa 10% der Antwortenden, die eine Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit seit der Einführung des NFB diagnostizierten. Dieses geteilte Bild von positiven und neutralen Einschätzungen wurde in den vertiefenden Interviews bestätigt.⁴⁷ Die Evaluator/innen bewerten die Wirkungen des NFB auf die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Bundesverwaltung insgesamt wie folgt:

«Die Flexibilität in der Verwaltungstätigkeit hat aufgrund der Globalbudgets und der erweiterten betrieblichen Handlungsspielräume zugenommen. Dass dies auch zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der Bundesverwaltung geführt hat, kann erst abgeschätzt werden.»⁴⁸

Vereinzelt wurde Kritik an der internen Leistungsverrechnung geübt. Dieses Instrument dient der Schaffung von Kostentransparenz über den verwaltungsinternen Leistungsbezug. Es wird regelmässig überprüft und an die Bedürfnisse der Verwaltung angepasst.

⁴⁴ Eidg. Personalamt, <https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/personalpolitik/personalbefragung.html>.

⁴⁵ dito, Seite 68.

⁴⁶ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 7.1, Figur 18, Seite 50.

⁴⁷ dito, Kapitel 7.4, Figur 19, Seite 52.

⁴⁸ dito, Kapitel 9.2, Seite 69.

3.2 Erwartungen und Nutzen

3.2.1 Erwartungen an das NFB

In der verwaltungsinternen Online-Befragung haben die Teilnehmer/innen folgende fünf wichtigsten Erwartungen am häufigsten genannt (Nennungen in % in der Klammer), ihre Erwartungen wurden insgesamt wie folgt erfüllt: ⁴⁹

1. *Vergrösserte betriebliche Flexibilität* (68%): Die Verwaltungstätigkeit hat sich für 58% der Teilnehmer/innen mit dem NFB insgesamt flexibilisiert, für 24% von ihnen hatte das NFB keinen Einfluss. ⁵⁰ Die Globalbudgets wurden von fast allen Teilnehmer/innen als nützlich erachtet, ein Drittel der online Befragten und die Hälfte der persönlich Interviewten waren der Meinung, dass ihre Departemente und Verwaltungseinheiten das Potenzial der Globalbudgets noch nicht vollumfänglich ausschöpfen könnten.
2. *Verbesserte Führung* (51%): Den NFB-Instrumenten, insbesondere dem Voranschlag mit IAFP und der Leistungsvereinbarung, kommt je nach Departement und Verwaltungseinheit insgesamt ein unterschiedlicher Stellenwert zu. Er reicht vom zentralen Führungsinstrument (26%) und vom ins Führungssystem integrierten Instrument (38%) über ein zusätzlich genutztes und mit anderen kombiniertes Führungsinstrument (30%) bis zum nicht genutzten Führungsinstrument (6%). Bei den 20 ehemaligen FLAG-Einheiten sind die NFB-Instrumente mit 49% häufiger ins Führungssystem integriert. ⁵¹
3. *Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung* (49%): Rund zwei Drittel der Teilnehmer/innen stellten eine Zunahme der Ziel- und Ergebnisorientierung mit dem NFB fest, ein Drittel konnte keine Kultur- oder Verhaltensänderung mit dem NFB feststellen. ⁵² Das sind wiederum viele Antwortenden aus den 20 ehemaligen FLAG-Einheiten.
4. *Verbesserter Austausch mit dem Parlament über die Leistungen* (47%): Gut die Hälfte der Teilnehmer/innen nutzen den Voranschlag mit IAFP und die Staatsrechnung für die strukturierte Berichterstattung ans Parlament. Sie ermöglichen damit bei Bedarf eine vertiefte Diskussion über die Leistungen (und die erforderlichen Ressourcen). ⁵³
5. *Verbesserter Führungsdiallog zwischen Departements- und Amtsleitung* (31%): Knapp drei Viertel der Teilnehmer/innen nutzen die Leistungsvereinbarung und den Leistungsnachweis als Führungsinstrument zwischen Departements- und Amtsleitung. Im eigenen Führungs- und Verantwortungsbereich wird sie jedoch nur von einem Viertel als (sehr) nützlich und (sehr) relevant beurteilt, von einem weiteren Viertel als eher nützlich bzw. eher relevant. ⁵⁴

Die verstärkte Effektivität und die verstärkte Effizienz folgen auf den Plätzen 6 und 7 dieser Rangliste der Erwartungen an das NFB. Die Erwartungen der Verwaltung an das NFB haben sich zum (grösseren) Teil erfüllt und zum (kleineren) Teil brauchen sie noch weitere Anstrengungen und praktische Erfahrungen aller Beteiligten.

⁴⁹ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 3.1, Tabelle 5, Seite 13.

⁵⁰ dito, Kapitel 7.1, Seite 47 (ohne Tabelle, detaillierte Zahlen aus Excel-Report der Evaluator/innen).

⁵¹ dito, Kapitel 3.4, Figur 6, Seite 17 bzw. Anhang A-65, Figur 25, Seite 104.

⁵² dito, Kapitel 7.1, Figur 17, Seite 49.

⁵³ dito, Kapitel 4.2, Seite 25.

⁵⁴ dito, Kapitel 5.1; Tabelle 8 und Figur 10, Seite 30 f.

3.2.2 Nutzen des NFB für das Parlament

Die in der Botschaft ⁵⁵ für das Parlament in Aussicht gestellten Vorteile des NFB werden wie folgt beurteilt:

- *Verbesserte Transparenz der Leistungen und Ressourcen:* Die Leistungsgruppen im Voranschlag mit IAFP und in der Staatsrechnung schaffen die versprochene Transparenz und ermöglichen die Diskussion der mittelfristigen Entwicklung und die Beurteilung der jährlichen Ergebnisse (vgl. Ziff. 2.2.2).
- *Neue Einflussmöglichkeiten auf der Finanz- und Leistungsseite:* Das Parlament kann bei Bedarf gezielter auf die Finanz- und Leistungsplanung des Bundesrates und der Verwaltung Einfluss nehmen, indem es Planungsbeschlüsse zum Voranschlag fasst und/oder Änderungsanträge zum Finanzplan beschliesst. Es hat von seinen neuen Möglichkeiten zur Steuerung von Zielen, Messgrössen und Sollwerten sehr gezielt Gebrauch gemacht, von der finanziellen Steuerung einzelner Leistungsgruppen noch gar nicht (vgl. Ziff. 2.7.1).
- *Präzise und sichere Haushaltsteuerung:* Das Parlament konnte seine Budgethoheit jederzeit ausüben und musste das Sanktionsinstrument Rahmenbedingungen der Kreditverwendung in den ersten vier Betriebsjahren des NFB auf kein einziges Globalbudget anwenden (vgl. Ziff. 2.7.2).

Daraus ergibt sich kein klares Bild über notwendige Optimierungen der neuen parlamentarischen Steuerungsinstrumente (vgl. Ziff. 2.7.3).

3.2.3 Nutzen des NFB für Bundesrat und Departementsleitungen

Für den Bundesrat und die Departementsvorsteher/innen samt Geschäftsleitungen wurde folgender Mehrwert des NFB erwartet:

- *Bessere Abstimmung von Politik, Aufgaben und Finanzen:* Bundesrat, Bundeskanzlei und Generalsekretariate haben ihre politische Planung und Prioritätensetzung mit der finanziellen Planung ab Voranschlag 2022 mit IAFP 2023-2025 synchronisiert. Politische Planung, Projekte und Vorhaben sowie Leistungsgruppen und Voranschlagskredite werden vom Bundesrat nun zum selben Zeitpunkt beschlossen.
- *Verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung:* Die Mehrheit der online Befragten stellt fest, dass die Ziel- und Ergebnisorientierung der Departemente leicht zugenommen hat. Departemente erkennen aber keinen Mehrwert in den Leistungsvereinbarungen, da diese i.d.R. dieselben Informationen enthalten wie die Jahresziele des Bundesrates und der Voranschlag mit IAFP (vgl. Ziff. 2.3.4).
- *Flexibilisierter Ressourceneinsatz im Eigenbereich:* Jährlich nutzten 30 bis 40 Prozent aller Verwaltungseinheiten die Durchlässigkeit zwischen dem Personal-, Informatiksach- und Beratungsaufwand sowie den Investitionsausgaben in ihren Globalbudgets. Es besteht jedoch ein Bedarf nach weiterer Flexibilität (vgl. Ziff. 2.4.4).

Die Departementsvorsteher/innen und ihre Geschäftsleitungen schätzen die Flexibilität der Globalbudgets im Eigenbereich, auch wenn sie diese unterschiedlich oft nutzen.

3.2.4 Nutzen des NFB für Verwaltungseinheiten

Für die Verwaltungseinheiten wurde mit dem NFB folgender Nutzen angestrebt:

- *Vergrößerter betrieblicher Handlungsspielraum:* Die Verwaltungseinheiten nutzen sämtliche Anreiz- und Kreditinstrumente, d.h. Globalbudgets, Bildung und Auflösung von Reserven sowie Kredit-

⁵⁵ Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767, hier 805.

überschreitungen und -verschiebungen, häufig und sind zu 70 Prozent der Ansicht, dass der finanzielle Handlungsspielraum für zusätzliche Arbeiten und Leistungen der Verwaltung (eher) zugenommen hat (vgl. Ziff. 2.4.3).

- *Verstärkter Planungsdialog mit dem Parlament:* Gut die Hälfte der online Befragten nutzen den Voranschlag mit IAFP sowohl für die finanzielle Führung der Verwaltungseinheit, für das Budgetgespräch mit dem Departement und für den Planungsdialog mit dem Parlament (vgl. Ziff. 2.2.2).
- *Höhere Mitarbeiterzufriedenheit:* Das NFB zeigt insgesamt keine Auswirkung auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter/innen, d.h. weder auf ihre Identifikation und ihr Engagement noch auf ihre Ziel- und Ergebnisorientierung (vgl. Ziff. 3.1.2). Mehr als die Hälfte der online befragten Kadermitarbeiter/innen erachten die jährliche Diskussion über Ziele und Ergebnisse der Leistungsgruppen jedoch als wichtig und als nützlich (vgl. Ziff. 2.2.2).

Die Erwartungen der Verwaltungseinheiten an das NFB haben sich zum grösseren Teil erfüllt (vgl. Ziff. 3.1). 97% der online befragten Vertreter/innen der Verwaltung schliessen eine Rückkehr zum System vor dem NFB, d.h. zur traditionellen Ressourcensteuerung über separate Personalkredite, Beratungskredite oder IKT-Kredite im Eigenbereich der Verwaltungseinheiten, aus.⁵⁶

3.2.5 Nutzen des NFB für Steuerzahler/innen

Für Steuerzahler/innen und Öffentlichkeit wurde mit dem NFB folgender Nutzen angestrebt:

- *Erhöhte Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes:* Die Anzahl der Messgrössen zur Wirtschaftlichkeit und zur Wirksamkeit wurde in den ersten vier Betriebsjahren des NFB leicht erhöht. Bei der Wirtschaftlichkeit wurden die Zielniveaus kontinuierlich erhöht und 2018 zu 70 Prozent und 2019 zu 80 Prozent der Fälle auch erreicht. Im Coronajahr 2020 betrug die Zielerreichung noch 60 Prozent, weil gewisse Leistungen nicht mehr oder nur erschwert erbracht werden konnten.

Die Transparenz der Leistungsgruppen zeigt Steuerzahler/innen und Öffentlichkeit detailliert auf, wo und in welchem Ausmass die von der Bundesverwaltung erbrachten (Dienst-)Leistungen wegen der Corona-Pandemie angepasst werden oder wurden.

3.2.6 Risiken und unerwünschte Nebenwirkungen des NFB

Aus Sicht des Bundesrates sollten folgende Risiken und unerwünschten Nebenwirkungen bei der Einführung des NFB kontrolliert bzw. mit im Voraus bestimmten Massnahmen vermieden werden:⁵⁷

- *Unkontrolliertes Ausgabenwachstum:* Die Ressourcensteuerung des Bundesrates verunmöglicht ein unkontrolliertes Ausgabenwachstum im Personal- oder im IKT-Bereich (vgl. Ziff. 2.4).
- *Parlamentarischer Steuerungsverlust:* Mit den Rahmenbedingungen der Kreditverwendung hat das Parlament die Möglichkeit erhalten, bei Bedarf sanktionierend auf die Detailspezifikation von Voranschlagskrediten durchzugreifen, d.h. z.B. Obergrenzen für den Personal-, Beratungs- oder IKT-Sachaufwand festzulegen. Es hat dieses Steuerungsinstrument bei der Beratung des Voranschlags 2020 hingegen für gezielte Budgetaufstockungen genutzt (vgl. Ziff. 2.7.1).
- *Übersteuerung durch das Parlament und Verwischung der Gewaltenteilung:* Einige online Befragte wünschen sich zwar mehr (Budget-)Flexibilität beim Personalaufwand. Es sind allerdings keine Anzeichen erkennbar, dass das Parlament mehr Einfluss auf die Budgets im Eigenbereich genommen hätte als in der Zeit vor dem NFB. (vgl. Ziff. 2.7.2).

⁵⁶ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 3.5, Seite 19.

⁵⁷ Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767, hier 806 ff.

- *Überbordendes Berichtswesen und (Re-)Bürokratisierung*: Das Verhältnis zwischen dem aktuellen Aufwand und dem Nutzen des NFB-Instrumentariums wird insgesamt eher kritisch beurteilt, insbesondere bei den Leistungsvereinbarungen und –nachweisen (vgl. Ziff. 2.1).
- *Wachsende Entfremdung zwischen Politik und Verwaltung*: Die Finanzberichte mit den Leistungsinformationen (sog. Performance-informed Budgeting) enthalten bewusst allgemein verständliche Formulierungen und Inhalte. Der Management-Fachjargon und die Controlling-Auswertungen werden weggelassen, der Planungsdialog zwischen Parlament, Bundesrat und Verwaltung hingegen befördert (vgl. Ziff 2.2.2).

4 Das NFB im internationalen Vergleich

4.1 Internationale Entwicklungen beim Performance Budgeting

Der Ansatz des *Performance Budgetings*, insbesondere des sog. 'Performance-informed Budgetings', hat sich in den letzten Jahrzehnten in den 37 OECD-Ländern als Standard und Referenzansatz der guten Budgetierung (und Finanzplanung) etabliert. Einerseits stärkt er die Transparenz und Rechenschaftsablage nach aussen, andererseits erhöht er die Ziel- und Ergebnisorientierung bei der politischen Prioritätensetzung, der Leistungssteuerung und der Ressourcenallokation im Innern. Er dient der öffentlichen Finanzberichterstattung und dem verwaltungsinternen Performance Management also zugleich.

Aus internationaler Perspektive gehört die Schweiz zu den fortgeschrittenen Anwenderinnen des Performance-informed Budgeting auf Bundesebene.⁵⁸ Der NFB-Ansatz präsentiert sich im *internationalen Vergleich* als umfassendes und weitreichendes, jedoch relativ schlankes und flexibles System. Eine externe Studie im Auftrag des Österreichischen Bundeskanzleramtes⁵⁹ hat folgende Elemente des NFB positiv hervorgehoben:⁶⁰

- a) *Schlankes Berichtswesen und grosse Flexibilität* bei der Wahl der Managementsysteme lassen Selbstbestimmung der Verwaltungseinheiten und Unterschiede zwischen den Departementen zu.
- b) *Ambitionierte Zielformulierungen und sanfte Ergebnisbeurteilungen* lassen Fehler und Verbesserungen zu sowie verhindern negative Anreize bei der Zielfestlegung.
- c) *Fokus auf alle Ergebnisse*, nicht bloss auf Wirkungen, Leistungen oder Kosten, ermöglichen relevante Ziele für Parlament, Regierung, Verwaltung und Mitarbeiter/innen.
- d) *Fachbezogene Lernprozesse* und partizipative Weiterentwicklungen des NFB-Modells dienen dem Einbezug und der Mitwirkung aller relevanten Akteure.

Die internationale Praxis zeigt, mindestens auf Bundesebene, eine Abkehr vom sog. 'Direct Performance Budgeting', welches eine enge Verknüpfung zwischen dem Leistungsumfang und dem Ressourcenbedarf in spezifischen Aufgabenbereichen erfordert, z.B. eine direkte Bemessung der Finanzmittel anhand der Klassenzahlen im Bildungsbereich oder der Bettenzahlen im Gesundheitsbereich. Diese Steuerungsform eignet sich eher für sog. Programm-Budgets, weniger für Budgets und Finanzpläne von Verwaltungseinheiten.

Dennoch lässt sich eine generelle Aufwertung der Leistungs- und Wirkungsinformationen feststellen: Die Performance-Informationen ergänzen nicht bloss die Finanzberichterstattung, sondern werden vielerorts vermehrt in Führungs- und Steuerungsprozesse eingebunden und zum Performance Management mit systematischer Datenanalyse für evidenzbasierte Entscheidungen in Politik und Verwaltung weiterentwickelt.

4.2 Best Practice-Beispiele

Die Evaluator/innen haben in den OECD-Ländern nach Best Practice-Beispielen⁶¹ und nach Referenzmodellen gesucht, die mögliche Gestaltungsoptionen für die Verbesserung und Weiterentwicklung des NFB in der Schweiz aufzeigen helfen. Es sind dies:⁶²

⁵⁸ OECD 2016: Government at a Glance, 2016 edition, Paris: OECD.

⁵⁹ Ebinger, Falk / Cisneros, Maurice / Höllerer, Markus 2018: Wirkungsorientierung in der Schweizer Bundesverwaltung. Implementationserfahrungen und Entwicklungen. Wissenschaftliche Studie im Auftrag des österreichischen Bundeskanzleramts, Wien: BKA.

⁶⁰ Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 8.1, Seite 55 ff.

⁶¹ OECD 2019: Good practices for performance budgeting, Paris: OECD.

⁶² Schlussbericht der Evaluator/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 8.2.2, Seite 58 ff.

4.2.1 Niederlande

Als zentralistischer Einheitsstaat kennen die Niederlande seit mehr als zwanzig Jahren sog. Programmbudgets, welche die finanziellen Ressourcen für bestimmte Staatsaufgaben, jedoch nicht für Ämter und Betriebe, zuteilen. Nach den ersten zehn Betriebsjahren haben sie angefangen, die ziel- und ergebnisorientierten Informationen der einzelnen Programme zu differenzieren: Je grösser der direkte Einfluss des Zentralstaats auf die Programmergebnisse und je enger der Zusammenhang von Finanzierung und erwünschten Ergebnissen ist, desto ausführlicher und umfangreicher werden die Leistungsinformationen in der Finanzberichterstattung. Umgekehrt: Bei geringem direkten Einfluss und blosser Finanzierung Dritter werden vermehrt Policy Reviews (Politikevaluationen) und Spending Reviews (Aufgaben- und Subventionsüberprüfungen) durchgeführt.

4.2.2 Österreich

Die Bundesrepublik Österreich hat die Haushaltsführung in den letzten zehn Jahren in zwei Etappen grundlegend reformiert. Neben der Erfolgs- und Finanzierungsrechnung wurde die wirkungs- und ergebnisorientierte Steuerung der Verwaltung als neuer Standard eingeführt. Die Verknüpfung von finanziellen Mitteln und Leistungs- und Wirkungsinformationen erfolgt jedoch weder im Budget- noch im Haushaltplanungsdokument; diese Zusatzinformationen werden vom Parlament deshalb kaum beachtet. Als Gegenmassnahme hat das Parlament eine spezialisierte Stabstelle 'Performance Budgeting und Controlling', d.h. einen Budgetdienst des Parlaments, sowie einen eigenen ständigen Budgetunterausschuss geschaffen, welcher sich explizit mit den Wirkungsberichten und wirkungsorientierten Folgeabschätzungen beschäftigt.⁶³

4.2.3 Finnland

Finnland hat die mittlere Staatsebene der Provinzen 2010 abgeschafft: Der Zentralstaat ist nun in sechs Verwaltungsregionen unterteilt, die 310 Gemeinden sind in 70 Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen. Auf zentralstaatlicher Ebene wird das Performance Budgeting seit 25 Jahren mit einem strategischen Steuerungsprozess kombiniert und wurde 2015 letztmals angepasst. Der Strategieprozess beginnt in der Phase der Regierungsbildung und beinhaltet politische Prioritäten für die nächsten zehn Jahre, welche in den Aktionsplänen, (Programm-)Budgets und Leistungsvereinbarungen jährlich konkretisiert werden.

4.2.4 USA

Die amerikanische Bundesverwaltung kennt das Performance Management seit dreissig Jahren und hat vor zehn Jahren neue Funktionen und Strukturen und Verantwortlichkeiten für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit und die Weiterentwicklung der Leistungs- und Wirkungsorientierung eingeführt. Geschäftsleitungen und speziell gekennzeichnete Leistungs-Controller/innen führen in jedem Amt vierteljährliche Reviews durch und leiten ihre Quartals-Reports an die Finanzverwaltung (Office of Management and Budget OMB) weiter. Unter ihrer Leitung wurde ein 'Performance Improvement Council PIC' geschaffen, welcher die kontinuierliche Verbesserung und systematische Verbindung von Leistungs-Controlling und Wirkungs-Evaluation befördern soll.

⁶³ <https://www.bmf.gv.at/themen/budget> und <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform.html>.

4.3 Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich

Das Schweizer Modell der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung schneidet im internationalen Vergleich insgesamt gut ab. Es wird als schlank, flexibel und adressatengerecht wahrgenommen. Das Führungsmodell Bund nimmt einige als positiv hervorgehobene Elemente der Modelle anderer Länder auf und setzt sie z.T. bereits um:

- Im Eigenbereich der Bundesverwaltung wird regelmässig über die *Ziele und Ergebnisse* der Leistungsgruppen berichtet. Ein Auftrag für eine periodische Aufgabenüberprüfung besteht bereits in Art. 5 RVOG; eine institutionalisierte periodische Überprüfung der Aufgaben mit Berichterstattung in der Staatsrechnung fehlt indessen nach wie vor. Sie könnte in Kombination mit der Subventionsüberprüfung nach Art. 5 SuG ⁶⁴ dazu beitragen, die Staatstätigkeit noch effektiver zu machen. Der Bundesrat hat die regelmässige Überprüfung der Bundesaufgaben in der Legislaturplanung 2019-2023 angekündigt; die Umsetzung dieses Vorhabens erlitt wegen der Coronakrise jedoch eine Verzögerung.
- In der *Finanzberichterstattung* des Bundesrates werden die Finanzen, Leistungen und Wirkungen der Leistungsgruppen miteinander verknüpft dargestellt und dem Parlament und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.
- Der Bundesrat legt seine *politischen Prioritäten* im Rahmen der Legislaturplanung für vier Jahre fest und ergänzt sie mit finanzpolitischen Prioritäten für die nächsten acht Jahre. Sie werden bei Bedarf mit Langfristperspektiven in ausgewählten Politikbereichen ergänzt.
- Es existieren angemessene Instrumente für das *Monitoring und Controlling*. Diese Aufgabe ist primär Sache der Departemente; sie werden dabei von der Bundeskanzlei und von den Querschnittsämtern unterstützt.

⁶⁴ SR 616.1.

5 Empfehlungen der Evaluators/innen

Die externen Evaluators/innen hatten die Aufgabe, zu überprüfen, ob die beabsichtigten Ziele beim Gebrauch der NFB-Instrumente und der in Aussicht gestellte Nutzen für einzelne Zielgruppen erreicht wurden. Die ersten Wirkungen des NFB konnten trotz knappem Erfahrungszeitraum von nur vier Betriebsjahren 2017-2020 anhand der Vergleiche zur Praxis des Performance Budgetings in anderen OECD-Ländern (vgl. Ziff. 4.1.2) und zur Praxis in der Bundesverwaltung vor Einführung des NFB 2013-2016 beurteilt und bewertet werden.⁶⁵

Eine Rückkehr zu einem gemischten System mit traditioneller Ressourcensteuerung für 50 Verwaltungseinheiten sowie Leistungsaufträgen und Globalbudgets für 20 FLAG-Einheiten steht weder für die Befragten noch für die Evaluators/innen zur Diskussion. Die Evaluators/innen empfehlen, das Führungsmodell Bund weiterzuentwickeln und den praktischen Nutzen der bestehenden NFB-Instrumente mit gezielten Verbesserungen zu erhöhen. Ihre sieben Empfehlungen lauten wie folgt.⁶⁶

5.1 Politische und finanzielle Planung koordinieren

Die Evaluators/innen begrüßen die bereits realisierte Synchronisation der politischen und der finanziellen Planung. Sie erhoffen sich eine bessere Abstimmung des Voranschlags und des Finanzplans auf die politischen Ziele des Bundesrates und dadurch eine grössere Führungsrelevanz des Voranschlags mit IAFP.

In der Verwaltung wurden die Jahresziele 2022 des Bundesrates und der Voranschlag 2022 mit IAFP 2023-2025 erstmals gleichzeitig erarbeitet und dem Bundesrat am 18. August 2021 gleichzeitig zum Beschluss bzw. zur Verabschiedung vorgelegt. Damit ist diese Empfehlung heute bereits vollständig umgesetzt.

5.2 Lesbarkeit des Voranschlags mit IAFP verbessern

Die befragten Parlamentarier/innen wünschen, dass sie die wichtigen Informationen im Voranschlag mit IAFP schneller auffinden können, insbesondere die relevanten Änderungen im Voranschlagsjahr. Die Verwaltung wünscht sich eine weniger aufwändige Erstellung und knappere Kommentierung des Voranschlags mit IAFP.

Diese Empfehlung wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe vertieft behandelt; deren Ergebnisse und Vorschläge werden unten im Kapitel 6 vorgestellt.

5.3 Planungsdialog mit dem Parlament verstärken

Die Evaluators/innen empfehlen den Departementen und Verwaltungseinheiten, die im Voranschlag mit IAFP enthaltenen Aufgaben, Leistungsgruppen, Ziele dem Parlament aktiv zu vermitteln und den Planungsdialog mit ihm noch vermehrt zu suchen. Damit könne sichergestellt werden, dass die im Voranschlag mit IAFP enthaltenen Informationen den Bedürfnissen des Parlaments entsprechen und sich die gegenseitigen Erwartungen angleichen.

Die EFV wird einen Hinweis in die Budgetweisungen aufnehmen, wonach die Departemente und Verwaltungseinheiten die Sitzungen der Finanzkommissionen nutzen können, um sich mit dem Parlament über Qualität und Umfang der gelieferten Informationen auszutauschen.

⁶⁵ Schlussbericht der Evaluators/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 10, Seite 74.

⁶⁶ Schlussbericht der Evaluators/innen vom 20. Januar 2021, Kapitel 10, S. 74 ff.

5.4 Instrument Leistungsvereinbarung grundsätzlich überprüfen

Da die Leistungsvereinbarung sehr oft die gleichen Inhalte aufweist wie der Voranschlag mit IAFP, erfordert sie zwar einen geringen Mehraufwand, erbringt jedoch auch einen geringen Mehrwert. Die Evaluator/innen empfehlen deshalb, das Instrument Leistungsvereinbarung (LVB) grundsätzlich zu überprüfen.

Diese Empfehlung wurde im Rahmen einer Arbeitsgruppe vertieft behandelt; deren Ergebnisse und Vorschläge werden unten im Kapitel 6 vorgestellt.

5.5 Leistungsgruppen beibehalten und Änderungen zulassen

Die Strukturierung der Aufgaben und Finanzen von 70 Verwaltungseinheiten durch aktuell 130 Leistungsgruppen wird von den Evaluator/innen als sinnvoll erachtet. Sie plädieren sowohl für eine möglichst hohe Kontinuität der bestehenden Leistungsgruppen über die Jahre hinweg als auch für eine möglichst einfache Anpassung der Leistungsgruppen, wenn sich die Aufgaben und/oder die Organisation einer Verwaltungseinheit grundlegend verändern.

Mit der periodischen Überprüfung der gesamten Leistungsgruppen-Struktur und –Ziele zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode sowie mit den notwendigen Anpassungen von Jahr zu Jahr wird diese Empfehlung heute bereits vollständig umgesetzt. Anlass zu weiterführenden Überlegungen gibt aber die Feststellung, dass die Leistungsgruppen in einigen Verwaltungseinheiten für die Führung keine Relevanz haben. Diese Feststellung haben sowohl Verwaltungseinheiten mit einer einzigen Leistungsgruppe als auch solche mit mehreren Leistungsgruppen gemacht (siehe oben Kapitel 2.2.2. und unten Kapitel 6).

5.6 Ziele und Messgrößen behalten, Lernprozess unterstützen

Die ziel- und ergebnisorientierte Führung der Bundesverwaltung benötigt Ziele und Messgrößen, die tatsächlich auf die Aufgaben einer Verwaltungseinheit ausgerichtet sind. Die Evaluator/innen empfehlen, wiederholte Diskussion über die Ziele und Ergebnisse zu führen und so die Aussagekraft der Ziele und Messgrößen im Voranschlag mit IAFP zu schärfen.

Die EFV wird die Departemente und Verwaltungseinheiten wie bisher darin unterstützen, im Rahmen eines Wirkungsmodells geeignete Ziele zu formulieren und dazu passende Messgrößen zu finden.

5.7 IT-Tools zur Umsetzung der NFB-Instrumente optimieren

Die Evaluator/innen begrüßen die Optimierung der IT-Tools, um den Aufwand zur Umsetzung der NFB-Instrumente zu verringern und dadurch ihre Akzeptanz zu erhöhen. Die Bedürfnisse der Anwender/innen wurden detailliert untersucht und umgesetzt.

Das SAP BPC LI-Tool 3.0 für die Erfassung und Auswertung von Leistungsinformationen wurde ab Februar 2021 nicht bloss deutlich schneller gemacht, sondern auch mit den politischen Geschäften des Bundesrates und der Departemente ergänzt. Sämtliche Informationen zur politischen und finanziellen Planung finden sich jetzt auf einer Datenbank; frühere Doppelspurigkeiten und Widersprüche werden so von Anfang an vermieden. Eine erste Serie von Change Requests wird das Exportieren und Bearbeiten von Berichten weiter verbessern. Auch das Redaktionssystem RESYS zum Editieren der Finanzberichterstattung soll in Kürze abgelöst werden. Damit ist auch diese Empfehlung bald vollständig umgesetzt. Weitere Optimierungen sind jedoch möglich, insbesondere über die Zurverfügungstellung der Daten in einem anschlussfähigen, maschinenlesbaren Format, dies sowohl verwaltungsintern (Linked Data) als auch für die Öffentlichkeit (Open Government Data).

6 Verbesserung und Weiterentwicklung des NFB

Keine der drei Anspruchsgruppen Parlament, Bundesrat und Verwaltung fordert eine Rückkehr zur traditionellen Inputsteuerung. Auch erscheint kein grundlegender Umbau des Führungsmodells Bund notwendig. Dagegen sind gezielte Optimierungen, insbesondere Vereinfachungen erwünscht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es dem Bundesrat angezeigt, nur massvolle Retuschen am Führungsmodell Bund vorzunehmen:

- *Vereinfachungen im Voranschlag mit IAFP und in der Staatsrechnung:* Insgesamt hat sich die heutige Finanzberichterstattung mit kurzgefasster Leistungstransparenz auf einer Seite pro Geschäftsbereich bewährt. Sie gibt dem Parlament einen ersten Einblick in den Eigenbereich der Verwaltungseinheiten und ermöglicht ihm den vertieften Planungsdialog mit der Verwaltung sowie den gezielten Steuerungseingriff bei Bedarf. Die Leistungsgruppen sowie die Ziele und Messgrössen sollen weiterhin regelmässig, mindestens aber jeweils im Rahmen der Legislaturplanung, auf ihre Notwendigkeit und Qualität überprüft werden. In einigen Verwaltungseinheiten, insbesondere in solchen mit schwer messbaren Zielen, könnte die Zahl der Leistungsgruppen und damit auch die Zahl der Ziele und Messgrössen reduziert werden. Insgesamt könnte dadurch eine Reduktion um von rund 130 auf 110 bis 120 Leistungsgruppen resultieren. Bei der Reduktion der Ziele und Messgrössen sollen die für das Parlament relevanten Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsziele sowie Kontextinformationen gestärkt werden. Diese leichte Reduktion der Anzahl Leistungsgruppen könnte auch einer Verwesentlichung der Ziele und Messgrössen dienen und damit die Kritik von Mitgliedern der Finanzkommissionen aufnehmen, dass die Ziele teilweise uninteressant oder zu wenig ambitiös seien. Es bleibt ein stetiges Bestreben des Bundesrates, die Ziele und Messgrössen weiter zu verbessern. Daneben soll die Finanzberichterstattung im Band 2A+2B leicht gestrafft werden, indem namentlich der Kommentar zur Entwicklung der Aufwände nach Leistungsgruppen gestrichen wird. Diese Massnahmen können bereits in den Voranschlägen 2023 mit IAFP 2024-2026 und Staatsrechnungen 2023 und folgende umgesetzt werden. Es sind dazu keine Gesetzesänderungen notwendig.
- *Abbau von Vorschriften zur Leistungsvereinbarung und zum Leistungsnachweis:* Die Evaluation hat gezeigt, dass die jährliche Leistungsvereinbarung zwischen Departement und Amt beim aktuellen Gebrauch zu wenig Zusatznutzen stiftet. Dabei wird jedoch betont, dass ein regelmässiger Austausch zwischen dem Departement und der Verwaltungseinheit über die Ziele und Prioritäten des nächsten Geschäftsjahres sowohl erwünscht als auch notwendig ist. Eine jährliche Leistungsvereinbarung bietet eine angemessene Grundlage für das Führungsgespräch zwischen Departementsvorsteher/in und Amtsdirektor/in. Hier gilt es, den Departementsvorsteher/innen das Führen über Ziele und Prioritäten so einfach und so individuell wie möglich zu machen. Um den Departementen diesen Spielraum in ihrer Verwaltungsführung zu geben, sollen die Vorschriften zur Gestaltung der Leistungsvereinbarungen und -nachweise sowie die Vorschriften zum zeitlichen Ablauf gelockert werden. Es soll lediglich an der Vorgabe festgehalten werden, dass sich das Departement und die Verwaltungseinheit mindestens einmal jährlich über die aktualisierten Ziele, Strategien, Projekte und Massnahmen des Amtes unterhalten, wenn nötig die geeigneten Massnahmen festlegen und die Ergebnisse dieser Besprechung in Form einer frei gestaltbaren Leistungsvereinbarung schriftlich festhalten. Auch beim Leistungsnachweis soll als einzige Vorgabe die Schriftlichkeit beibehalten werden. Damit wird sichergestellt, dass die Führung der Departemente angemessen dokumentiert ist. Dieser Vorschlag bedingt bei passender Gelegenheit eine Änderung oder sogar Aufhebung von Artikel 38a Absatz 4 RVOG. In der Folge wären auch Artikel 22a Absatz 1 RVOG die Buchstaben a-c ebenfalls aufzuheben.

Bei der Konkretisierung der Empfehlungen aus der externen Evaluation NFB wurden andere Lösungsansätze diskutiert, aber nicht weiterverfolgt. Dies waren folgende Ansätze:

- *Verzicht auf Leistungsgruppen:* Ein radikaler Vorschlag ging dahin, in der Finanzberichterstattung gänzlich auf das Strukturierungselement der Leistungsgruppe zu verzichten. Im Eigenbereich erhielt die Verwaltung damit ein Globalbudget, das nicht mehr nach Leistungsgruppen aufgeteilt

werden könnte. Die Leistungsinformationen wie Ziele und Messgrössen oder Kontextinformationen würden nur noch auf Stufe Verwaltungseinheit ausgewiesen. Ein gänzlicher Verzicht auf das Strukturierungselement Leistungsgruppe wird insbesondere durch die Verwaltung abgelehnt und würde auch für Parlament und Öffentlichkeit einen Verlust an Information bedeuten. Die Lösung hätte im Gegenzug den Vorteil, dass der Umfang der Finanzberichterstattung um rund 50 Seiten reduziert werden könnte. Auch würde der (überblickbare) Aufwand für die Aufteilung der Aufwände und Erträge auf die Leistungsgruppen – eine heute weitestgehend automatisierte Arbeit – wegfallen.

- *Verzicht auf die Möglichkeit des Parlaments, auf Ziele und Messgrössen Einfluss zu nehmen:* Gestützt auf die Feststellung, dass es in vielen Bereichen schwierig ist, relevante und politische interessante Ziele und Messgrössen zu definieren, wurde vereinzelt vorgeschlagen, auf dieses Instrument gänzlich zu verzichten und dem Parlament damit die Möglichkeit zu entziehen, bei Bedarf mittels Planungsbeschlüssen im Voranschlag und Änderungsaufträgen im Finanzplan auf diese Grössen steuernd Einfluss zu nehmen. Erhalten blieben demnach lediglich die Kontextinformationen, welche über Kapazitäten und Auswirkungen der staatlichen Leistungserbringung Auskunft geben. Aus Sicht des Bundesrates hat sich die aktuelle Lösung der Steuerung bei Bedarf aber bewährt: Das Parlament nutzt die Möglichkeit, Ziele und Messgrössen zu beeinflussen gezielt und zurückhaltend und es gibt keinen Grund, auf diese Möglichkeit zu verzichten.
- *Gänzlicher Verzicht auf eine Leistungsvereinbarung und einen Leistungsnachweis:* Weil die Leistungsvereinbarung zwischen dem Departement und der Verwaltungseinheit in ihrer aktuell vorgeschriebenen Form zu wenig Zusatznutzen bringt, schlagen einige Befragte vor, ganz auf dieses Instrument zu verzichten. Mit der vorgeschlagenen Lockerung der Vorgaben wird dem Anliegen dieser Stimmen indes Rechnung getragen. Aus Sicht des Bundesrates ist es angemessen, dass das RVOG den Mitgliedern des Bundesrates vorschreibt, jährlich eine – frei gestaltbare – Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Ein gänzlicher Verzicht auf die Vorgabe, dass Ziele und Prioritäten jährlich zu aktualisieren und zu vereinbaren sind, wäre mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit der staatlichen Tätigkeit nicht vertretbar.

Nach der Diskussion des Berichts in den parlamentarischen Kommissionen wird der Bundesrat beschliessen, wie er bei der Weiterentwicklung des Führungsmodells Bund vorgehen will.

Literaturverzeichnis

Balthasar, Andreas 2015: Wie lassen sich Politikfelder evaluieren? Skizze einer Vorgehensweise am Beispiel der Integrationspolitik, in: LeGes 26 (2015) 2.

Balthasar, Andreas / Fässler, Sarah 2017: Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen, in: LeGes 28 (2017) 2, S. 301-325.

Balzer, Lars 2019: Die Evaluationspraxis im Licht der neuen SEVAL-Standards sowie empirisch bestimmter Bedingungen erfolgreicher Evaluationsprojekte, in: LeGes 30 (2019) 3.

Bise, Bertrand 2019: Wer überwacht die Wirksamkeit der öffentlichen Politik?, in: Die Volkswirtschaft 92 (2019) 10.

Bussmann, Werner / Bürgin, Matthias Till / Fässler, Sarah 2017: Wirkungsmodelle als Hilfsmittel für bessere Regulierung, in: LeGes 28 (2017) 3.

Haering, Barbara 2002: Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen, in: LeGes 13 (2002) 1.

Haunberger, Sigrid 2018: Nichts ist praktischer als ein gutes Wirkungsmodell. Überlegungen am Beispiel des Justizvollzugs, in: LeGes 29 (2018) 2.

Ledermann, Simone / Strebel, Felix 2019: Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments, in: Die Volkswirtschaft 92 (2019), 10.

OECD 2018: Best Practices for Performance Budgeting. Paris: OECD, Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials, 23.11.2018.

Schedler, Kuno / Summermatter, Lukas 2009: Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2 (2009) 2.

Widmer, Thomas / De Rocchi, Thomas 2012: Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen. Kompaktwissen Band 16, Zürich / Chur: Rüegger Verlag.