

Bericht  
über das Führen mit Leistungsauftrag und  
Globalbudget - Evaluation und weiteres Vorgehen  
(Evaluationsbericht FLAG)

des Bundesrats an das Parlament

02.028

**Bericht  
über das Führen mit Leistungsauftrag  
und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen  
(Evaluationsbericht FLAG)**

vom 19. Dezember 2001

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Evaluationsbericht FLAG und bitten Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Dezember 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

11746

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger  
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Der Bundesrat hat am 3. April 1996 das EFD beauftragt, die Verwaltungsführung gemäss dem Konzept «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)» in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung einzuführen. Die eingesetzte Projektorganisation, in der alle Departemente, die Bundeskanzlei, die Eidgenössische Finanzkontrolle und das Eidgenössische Personalamt unter der Leitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung vertreten sind, hat die Umsetzung während der Pilotphase von 1996 bis 2001 begleitet und unterstützt. Bis heute wurden ein Dutzend Verwaltungsstellen auf FLAG umgestellt. Sie repräsentieren etwa 7 Prozent der Stellen und 5 Prozent der Funktionsausgaben der Bundesverwaltung.*

*Rechtliche Grundlage für FLAG ist Artikel 44 Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010). Artikel 65 verpflichtet zudem den Bundesrat, vier Jahre nach Inkraftsetzung einen Evaluationsbericht unter Einbezug von Artikel 38a des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SR 611.0) und Artikel 2a des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) vorzulegen. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat diesen Auftrag.*

*Die mehrheitlich positiven Ergebnisse der externen Gesamtevaluation (vgl. Beilage) sowie die guten Erfahrungen der FLAG-Einheiten, der vorgesetzten Departemente und der Projektleitung führten zum Entscheid des Bundesrates, FLAG sowohl quantitativ als auch qualitativ weiterzuentwickeln sowie die bestehenden Mängel zu beheben.*

*Der schrittweise Ausbau von FLAG soll auf freiwilliger Basis durch die Departemente erfolgen. Zielvorstellung des Bundesrates ist es, die Reichweite von FLAG zu verdoppeln, im günstigsten Fall zu verdreifachen. Dieser Ausbauschnitt kann jedoch nur erfolgen, wenn der Aufwand für die Umstellung auf allen Stufen (auch im Parlament) reduziert wird, die Instrumente vereinfacht werden und das neue Führungsprinzip von den Departementen konsequent umgesetzt und angewendet wird.*

*Voraussetzung für die Ausweitung sind folgende Vereinfachungen und Optimierungen:*

- Zusammenfassung der verwaltungseigenen (Funktions-)Ausgaben und Einnahmen in einem Globalbudget und, wo die Voraussetzungen erfüllt sind, Übergang auf eine Saldosteuerung (Bewilligung des Nettofinanzierungsbedarfs);*
- Delegation der Kompetenz zur Beurteilung der Anträge auf Reservebildung an die Departemente;*
- Verzicht auf die Sparvorgabe in der heutigen Form;*
- Koordinierung und Straffung des Berichtswesens;*
- konsequente Nutzung der Möglichkeiten des neuen Personalrechts zur Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung durch die Departemente an die FLAG-Ämter.*

---

*Die Evaluation hat zudem gezeigt, dass Bedarf besteht, den 3. Kreis einheitlicher zu definieren und die Handlungsfähigkeit der dezentralen Bundesverwaltung zu verbessern. Der Bundesrat wird deshalb zwei Grundmodelle, «Aufsichtsbehörden» und «Unternehmen mit öffentlichem Auftrag», als Organisationsformen für den 3. Kreis ausarbeiten. Schliesslich will der Bundesrat das 4-Kreise-Modell als Führungs- und Organisationsmodell weiterentwickeln.*

# Bericht

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Konzept FLAG

Für das Konzept „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)“ sind folgende Grundsätze wegleitend:

- Entflechtung von politischer und betrieblicher Führung der Verwaltungsstellen; Aufbau von entsprechenden Führungsinstrumenten;
- Verstärkung der Leistungs- und Wirkungsorientierung bei der Haushaltsteuerung;
- Umbau der Bundesämter zu Dienstleistungszentren mit erhöhter Ergebnisverantwortung und erweiterter betrieblicher Autonomie;
- Einführung von Markt- und Wettbewerbselementen.

Als organisatorische und führungsmässige Leitvorstellung des Bundesrates zur Verwaltungsführung richtet sich das Konzept FLAG nach dem in den letzten Jahren entwickelten so genannten 4-Kreise-Modell der Verwaltungsführung. Dieses Modell eignet sich als zweckmässiger pragmatischer Denkanatz zur Systematisierung von Grundsatzfragen der Verwaltungsführung. Ihm liegt die Vorstellung zu Grunde, dass die Verwaltung – um den neuen Herausforderungen besser begegnen zu können – vermehrt nach wirtschaftlichen und nicht nur nach politischen Gesichtspunkten aufgebaut und geführt wird. Die nachstehend näher erläuterte Struktur der Verwaltung nach diesem Modell entspricht aber nicht vollständig der sich an Artikel 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) und Artikel 6 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1) orientierenden rechtlichen Umschreibung der Verwaltungseinheiten des Bundes. Namentlich umfassen nach Artikel 6 RVOV die dezentralen Verwaltungseinheiten neben den selbständigen Anstalten und Betrieben auch die Behördenkommissionen und weitere (den zentralen Verwaltungseinheiten) administrativ zugewiesene Einheiten.

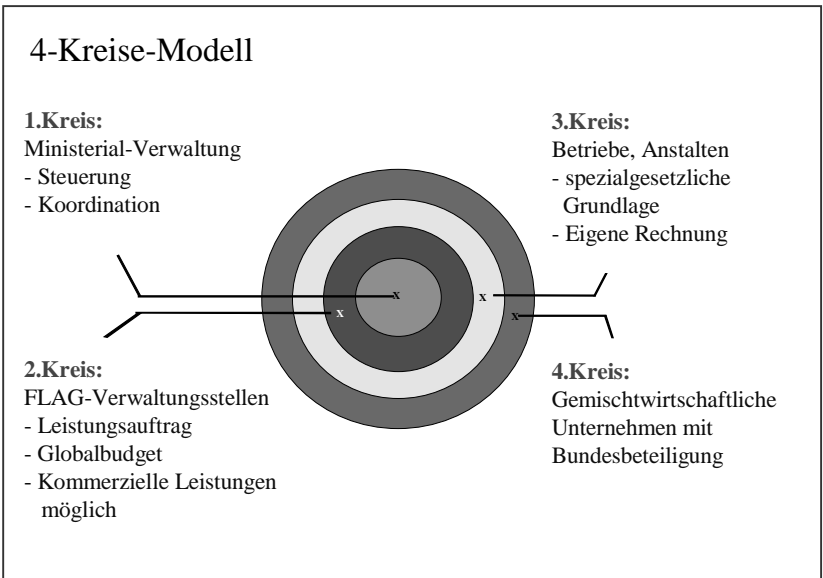
Zum 1. Kreis gehören Organisationseinheiten, die primär politische Steuerungs- und Koordinationsleistungen erbringen (Generalsekretariate, Querschnittsämter), und alle Verwaltungsstellen der zentralen Bundesverwaltung, die nicht nach FLAG geführt werden.

Dem 2. Kreis zugeordnet sind Verwaltungsstellen (oder Teile davon), die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden. Mit den neuen Steuerungsinstrumenten wird ihnen eine höhere betriebliche Autonomie eingeräumt. Ergänzend zu ihrem Grundauftrag können sie kommerzielle Dienstleistungen erbringen. Sie sind voll in die Departementsstrukturen und in die Verwaltungsrechnung integriert. Sie haben keine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Pflicht zur Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung gewährleistet eine grössere Transparenz über die Kosten und den Nutzen der Verwaltungstätigkeit.

Der 3. Kreis umfasst Betriebe und Anstalten, die im Eigentum des Bundes sind. Sie basieren auf Spezialgesetzen und unterliegen öffentlichem Recht, unterstehen aber

nicht dem Haushaltsgesetz des Bundes. Als dezentrale selbständige Organisationseinheiten verfügen sie gemäss Artikel 8 Absatz 3 RVOV in der Regel über eigene Rechtspersönlichkeit und eigene Organe und bilden einen eigenen Rechnungskreis. Sie können für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden, Kooperationen und Allianzen eingehen sowie über eigenes Vermögen verfügen.

Im 4. Kreis angesiedelt sind gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder spezialgesetzlich geregelte Aktiengesellschaften, welche Aufgaben des Bundes erfüllen. In der Regel ist der Bund am Unternehmenskapital massgebend beteiligt. Sie haben durchwegs eigene Rechtspersönlichkeit und werden primär über den Wettbewerb gesteuert. Die Politik kann ihnen jedoch auch Leistungsaufträge erteilen.



Je weiter aussen ein Träger von Bundesaufgaben in diesem Modell angesiedelt ist, desto grösser ist sein betrieblicher Handlungs- und Entscheidungsspielraum, umso höher ist aber auch die Eigenverantwortung seines Managements. Bei den Anstalten und Unternehmen des 3. und 4. Kreises konzentriert sich der Bund im Wesentlichen auf die Festlegung der Aufgaben, die Formulierung und Durchsetzung strategischer Ziele, eine stufengerechte Aufsicht und die Wahrnehmung seiner Eigeninteressen.

Die Verwaltungsstellen der Kreise 1 und 2 bilden die zentrale Bundesverwaltung, diejenigen der Kreise 3 und 4 die dezentrale Bundesverwaltung.

FLAG bezweckt, das staatliche Handeln stärker als bisher an messbaren Leistungen und Wirkungen zu orientieren (Leistungsziel). Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sind, soweit möglich und stufengerecht, an die operativ tätigen Verwaltungseinheiten zu delegieren (Dezentralisierungsziel). Führungs- und Steuerungsprozesse werden mit Blick auf die künftigen Aufgaben und Anforderungen überprüft und angepasst; bewährte Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft übernommen (Führungsziel). Ausgewählte Leistungsbereiche werden über den Markt gesteuert

und müssen sich im Wettbewerb mit externen Dritten behaupten. Kostenmässige Transparenz bildet besonders in diesen Fällen eine unabdingbare Voraussetzung (Kosten- und Transparenzziel). Sie stellt jedoch auch eine wichtige Voraussetzung für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung insgesamt dar. Parallel zur stärker politisch motivierten Leistungs- und Wirkungsorientierung soll die Bindung der FLAG-Verwaltungsstellen an detaillierte Vorschriften gelockert werden, um ihnen mehr Selbständigkeit, insbesondere für die betriebliche Führung und den Einsatz der Ressourcen (Finanzen, Personal, Infrastruktur) zu ermöglichen (Flexibilisierungsziel). Um die damit verbundenen höheren Anforderungen an das Personal erfüllen zu können und gleichzeitig das Denken und Handeln auf allen Ebenen stärker auf Effektivität, Effizienz und Zielerreichung auszurichten, sind Neuausrichtung und Kulturwandel bei FLAG gezielt mit Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen zu unterstützen (Kulturziel).

Insgesamt soll die Glaubwürdigkeit der Verwaltung und des politischen Systems durch die stärkere Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung erhöht werden.

Die Umstellung eines Amtes auf FLAG hat für das Zusammenwirken zwischen Legislative, Exekutive und Verwaltung Konsequenzen:

Der Bundesrat steuert die FLAG-Ämter über einen (in der Regel) vierjährigen Leistungsauftrag. Dieser legt pro Produktgruppe Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dafür erforderlichen Ressourcen fest. Vor seiner Zustimmung konsultiert der Bundesrat die zuständige parlamentarische Kommission beider Räte. Die Departemente führen die FLAG-Ämter mit jährlichen Leistungsvereinbarungen und stellen damit die Erfüllung des Leistungsauftrages sicher.

Bundesrat und Departemente haben damit gegenüber dem FLAG-Amt die Rolle eines Leistungsbestellers. Die Departemente übernehmen zudem folgende Funktionen:

- Sie handeln mit dem FLAG-Amt Produktspezifikationen, Ziele und Leistungen aus, die in Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung festgelegt werden;
- Sie regeln das Reporting, führen es selber durch oder überwachen es.
- Sie leiten im Einvernehmen mit dem FLAG-Amt Massnahmen zur Korrektur allfälliger Zielabweichungen ein.

Die vom FLAG-Amt jährlich benötigten Finanzmittel für Personal- und Sachausgaben sowie Investitionsgüter werden in einem Globalbudget eingestellt.

Das Konzept FLAG beschränkt sich aber nicht auf den Bereich Regierung und Verwaltung. Es will auch das Zusammenwirken mit der Legislative neu gestalten. Das für Leistungsaufträge zu beschreitende Konsultationsverfahren gemäss Artikel 44 Absatz 2 RVOG und Artikel 7 Absatz 3 RVOV ermöglicht der zuständigen Kommission beider Räte, ihre begleitende Aufsichtsfunktion wahrzunehmen. Insbesondere können Leistungs- und Wirkungsziele auf ihre Zweckeignung beurteilt und allfällige Korrekturen angeregt beziehungsweise über das Instrument des parlamentarischen Auftrags (Art. 22<sup>quater</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes; SR 171.11) mit Parlamentsbeschluss durchgesetzt werden. Die Budgethoheit des Parlaments bleibt unangetastet. Der im Leistungsauftrag für die gesamte Vereinbarungsperiode festgehaltene Finanzierungsbedarf ist als Orientierungsgrösse zu verstehen und hat nicht den Charakter eines Mehrjahresbudgets.

## 1.2

### Chronologischer Rückblick

Gestützt auf den Konzeptbericht FLAG des EFD hat der Bundesrat am 3. April 1996 einer überdepartementalen Projektorganisation unter der Leitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung den Auftrag erteilt,

- Grundlagen und Instrumente für die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung zu entwickeln,
- gezielt in definierten Bereichen Umstellungen auf das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget vorzunehmen und
- den Einführungsprozess fachlich zu begleiten.

Gleichzeitig beschloss er, die Schweizerische Meteorologische Anstalt (heute Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie – MeteoSchweiz) und das Bundesamt für Landestopographie ab 1997 auf FLAG umzustellen. Beide Bundesämter waren mit der Entwicklung der erforderlichen Führungsinstrumente weit fortgeschritten. Insbesondere die Schweizerische Meteorologische Anstalt hatte mit ihrem erweiterten Dienstleistungsangebot bereits wertvolle Erfahrungen unter Wettbewerbsbedingungen sammeln können.

Der Start mit zwei Pilotämtern ermöglichte es, die konzeptionellen Grundlagen von FLAG in einem überschaubaren Rahmen zu erproben und weiterzuentwickeln. Sodann konnten die ersten Umsetzungen intensiv begleitet und die Erfahrungen anschliessend für andere Ämter nutzbar gemacht werden.

Auf Grund positiver Erfahrungen in der Vorbereitungsphase der beiden ersten Pilotämter erteilte der Bundesrat am 16. Oktober 1996 der Projektorganisation und den Departementen den Auftrag, die Eignung einer Reihe weiterer Verwaltungsstellen abzuklären und gegebenenfalls ihre Umstellung auf FLAG vorzubereiten. In der Projektorganisation begleitete und koordinierte die Steuergruppe FLAG (Vorsitz Direktor Eidgenössische Finanzverwaltung, Vertretungen aller Departemente, Bundeskanzlei, Eidgenössische Finanzkontrolle, Eidgenössisches Personalamt und Projektleiter FLAG) die Projektarbeiten während der nun auslaufenden Pilotphase. FLAG wurde zu jeder Zeit als selbständiges, auf die Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR) abgestimmtes Projekt geführt. Diese Lösung liess es zu, das längerfristig angelegte Projekt FLAG unabhängig von der Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR) zu bearbeiten und beide Vorhaben parallel zu entwickeln. Die Koordination stellten die beiden Projektleiter sicher.



Heute werden folgende Verwaltungsbereiche mit dem FLAG-Instrumentarium geführt:

	Einführung
Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie – MeteoSchweiz (ehemalige Schweizerische Meteorologische Anstalt)	1997
Bundesamt für Landestopographie (seit 1999 inklusive Eidgenössische Vermessungsdirektion)	1997
Centro Sportivo Tenero (ab 2001 Integration in den Leistungsauftrag des Bundesamtes für Sport, BASPO)	1998
Swissmint (ehemalige Eidgenössische Münzstätte)	1998
Bundesamt für Kommunikation - BAKOM	1999
Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung - metas (ehemaliges Eidgenössisches Amt für Messwesen)	1999
Zentrale Ausgleichsstelle	1999
Vollzugsstelle für den Zivildienst	1999
Geschäftseinheit Landwirtschaftliche Forschung (Teil des Bundesamtes für Landwirtschaft)	2000
Eidgenössisches Gestüt	2000
Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe	2000
Bundesamt für Sport - BASPO	2001

Die Reichweite von FLAG lässt sich auf Grund folgender Kennziffern ermassen (Basis Voranschlag 2001):

Funktionsausgaben	418 Millionen Franken	(ca. 5 % der gesamten Funktionsausgaben)
Funktionseinnahmen	239 Millionen Franken	(ca. 1 % der gesamten Funktionseinnahmen)
Stellen	2472	(ca. 7 % des Gesamtbestandes)

Die bescheidene Reichweite liegt im Vorgehensentscheid des Bundesrates begründet, FLAG in der Pilotphase nur gezielt in speziell definierten Bereichen einzuführen. Insbesondere blieben eigentliche Subventionsämter ausgeklammert.

Für die praktische Erprobung der Verwaltungsreform als Ganzes hat FLAG dennoch besondere Bedeutung, weil es mit diesem Modell erstmals gelungen ist, ein kohärentes, wirkungsorientiertes Führungsinstrument durchgehend auf den Stufen Bundesamt – Departement – Regierung und Parlament praktisch anzuwenden.

## 1.3

### Rechtsgrundlagen und Berichterstattung

Rechtliche Grundlage für die Umsetzung von FLAG ist das RVOG. Artikel 44 RVOG ermöglicht dem Bundesrat, für bestimmte Gruppen und Ämter Leistungsaufträge zu erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen. Er hat dazu vorgängig die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates zu konsultieren. Artikel 38a des Finanzhaushaltgesetzes vom 6. Oktober 1989 (FHG, SR 611.0) erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, die Rechnungslegung im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit besonders zu regeln. Artikel 2a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (SR 611.010) ermöglichte dem Bundesrat, FLAG-Ämter aus der Stellenplafonierung zu entlassen.

Mit Artikel 65 RVOG verpflichtete das Parlament den Bundesrat, spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (das heisst auf den 1. 10. 2001) einen Evaluationsbericht über die Erfahrungen mit den Instrumenten zu erstellen, welche in den mit Leistungsaufträgen gemäss Artikel 44 RVOG geführten Verwaltungsbereichen entwickelt und umgesetzt wurden.

Mit dem vorliegenden Bericht entspricht der Bundesrat dem Evaluationsauftrag des Parlaments. Der Bericht zeigt auf,

- wie die Umsetzung von FLAG evaluiert worden ist,
- welche Evaluationsergebnisse, Projekterfahrungen und Empfehlungen resultierten,
- wie die Anliegen parlamentarischer Gremien sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle berücksichtigt wurden und
- welches weitere Vorgehen der Bundesrat zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung beabsichtigt.

Mit der Berichterstattung schliesst der Bundesrat die Pilotphase von FLAG ab.

## 1.4

### Reformen

#### 1.4.1

#### Reformen in öffentlichen Verwaltungen

Seit den 90er-Jahren sind auf allen Staatsebenen Reformen in den öffentlichen Verwaltungen im Gange. Ihnen gemeinsam ist eine verstärkte Ausrichtung der Verwaltungstätigkeiten auf Leistungen und Wirkungen. Ein einheitliches, anerkanntes Konzept für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) existiert nicht.

Der wirtschaftliche, technologische und gesellschaftliche Wandel stellt die öffentlichen Verwaltungen vor neue Herausforderungen. Bürgerinnen und Bürger verlangen heute einerseits als Verwaltungskunden mehr und mehr eine verbesserte Qualität der staatlichen Leistungen. Andererseits fordern sie aber auch Innovation von politischen Verantwortungsträgern und Führungskräften in der Verwaltung bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme. Gleichzeitig soll dies alles in den Grenzen der demokratischen Rechtsordnung geschehen.

Unter der Bezeichnung «New Public Management» wurden Modelle entwickelt, welche eine deutlichere Ausrichtung auf die Zweckbestimmungen der Verwaltungs-

tätigkeit und auf die Bedürfnisse der Öffentlichkeit beinhalten. Führungsmässig impliziert dies unter anderem eine deutlichere Unterscheidung zwischen politisch-strategischen und operativen Aufgaben und Zuständigkeiten, die Einführung politischer und betrieblicher Führungsinstrumente, eine Steuerung mittels Vorgaben produktebezogener Leistungen und Kosten sowie eine Berichterstattung und ein Controlling bezüglich Zielerreichung.

Die Absicht, moderne Prinzipien der privatwirtschaftlichen Unternehmensführung auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen, stiess zunächst auf Skepsis; eine Reihe praktischer Beispiele aus anderen Staaten (Grossbritannien, Schweden, Niederlande, Australien und Neuseeland) bewies jedoch, dass entsprechende Reformen möglich sind.

Mit wenigen Ausnahmen sind heute alle Kantone und rund 60 Prozent aller Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern in der deutschsprachigen Schweiz daran, (Teil-)Projekte zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu bearbeiten. Die meisten Vorhaben wurden in der Zeit zwischen 1994 und 1996 gestartet und dauern somit bereits über vier Jahre. Es ist festzustellen, dass von einer einheitlichen Interpretation der Grundidee und der Instrumente bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nicht gesprochen werden kann. Konzepte und Instrumente lassen sich nicht einfach auf die speziellen Gegebenheiten in der Bundesverwaltung übertragen, insbesondere nicht Konzepte aus dem Ausland oder von Kantonen.

Studien zeigen<sup>1</sup>, dass es keine fundamentalen Widerstände gegen die wirkungsorientierte Verwaltungsführung gibt. Die zukünftige Entwicklung des wirkungsorientierten Reformansatzes wird deshalb optimistisch eingeschätzt.

## **1.4.2 Reformvorhaben in der Bundesverwaltung**

FLAG ist nicht das einzige Reformprogramm, welches auf eine verstärkte Ausrichtung der Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung auf die erzielten Leistungen und Wirkungen abzielt.

Mit dem inzwischen abgeschlossenen Projekt RVR hat der Bundesrat von seinem grösseren Handlungsspielraum und seiner Organisationskompetenz Gebrauch gemacht, die er durch die Inkraftsetzung des RVOG erhalten hat. Er überprüfte die Aufgaben und Strukturen der Bundesverwaltung bezüglich Homogenität und Doppelspurigkeiten, ordnete einzelne Verwaltungseinheiten neu zu, vereinfachte damit die Verwaltungsabläufe und nutzte Synergien für eine dienstleistungsorientierte Bundesverwaltung der Zukunft. Der hohe Stellenwert, welcher der Zweckmässigkeit beziehungsweise Wirksamkeit (Wirkungsorientierung) staatlicher Aktivitäten zukommt, fand seinen Niederschlag in den Grundsätzen und Instrumenten des RVOG.

Das neue Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) erlaubt es den Departementen und Ämtern, konsequenter mit Zielen zu führen und das Per-

<sup>1</sup> Die Umsetzung von New-Public-Management-Projekten in der Schweiz aus der Sicht Personal – Organisation – Innovation, November 2000, erstellt vom Institut für Organisation und Personal der Universität Bern (zitiert IOP)  
Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich, August 2000, erstellt von INTERFACE, Luzern und Landert, Farago, Davatz & Partner, Zürich (zitiert Interface u.a.)

sonalmanagement zu modernisieren. Die neue Personalpolitik verbessert damit den Auftritt der Bundesverwaltung als zeitgemässe Arbeitgeberin. Die Aufhebung der Stellenplafonierung in der Bundesverwaltung per 1. Januar 2002 wird zudem eine flexiblere Bewirtschaftung der personellen Ressourcen zulassen.

Auch beim Zusammenwirken von Bund und Kantonen wird eine vermehrte Leistungs- und Wirkungsorientierung anvisiert. Sie ist neben einer klaren Aufgabenzuweisung an Bund und Kantone, verstärkter interkantonaler Zusammenarbeit und einem politisch steuerbaren Finanzausgleich unter den Kantonen eines der zentralen Anliegen der Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Wichtigste Instrumente der neuen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sind einerseits mehrjährige Programmvereinbarungen und andererseits Global- beziehungsweise Pauschalsubventionen. Gestützt auf die Strategie des Bundes im betreffenden Aufgabenbereich setzen Bund und Kantone in Programmvereinbarungen gemeinsam konkrete, mittelfristig zu erreichende Leistungsziele fest. Verantwortlich für die Zielerreichung sind die Kantone. Diese erhalten so vermehrte Gestaltungsfreiräume im operativen und finanziellen Bereich. Vereinbarungsgegenstand bilden nicht Einzelobjekte, sondern ganze Programme. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung solcher Programme mit im Voraus festgelegten Global- beziehungsweise Pauschalbeiträgen; eine Finanzierungsart, welche den Subventionsempfängern Anreize für eine wirtschaftliche Leistungserstellung bietet. Klare Leistungsziele erleichtern die unerlässlichen Erfüllungs- und Wirkungskontrollen. Mit der verstärkten Umsetzung dieser neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen, die bereits heute in einzelnen Aufgabenbereichen (Forstwirtschaft, amtliche Vermessung) mit Erfolg praktiziert werden, verbessern sich auch für klassische Subventionsämter die Startbedingungen für eine erfolgreiche Einführung von FLAG.

Das im letzten Frühjahr gestartete Projekt für ein neues Bundesrechnungsmodell (NRM) wird Neuregelungen zum Gegenstand haben, welche die künftige Verwaltungsführung beeinflussen werden und eine verstärkte Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit auf die erzielten Leistungen und Wirkungen anstreben. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Massnahmen im Hinblick auf eine erhöhte Kostentransparenz sowie eine vermehrte Managementorientierung auf Amtsstufe zu nennen.

## **2 Voraussetzungen für die Einführung von FLAG**

### **2.1 Eignungskriterien für FLAG**

Bei der praktischen Umsetzung ist es schwierig, sachlich klare Eignungskriterien für FLAG zu definieren. In der Pilotphase wurden vor allem betrieblich ausgerichtete und dienstleistungsorientierte Verwaltungsstellen berücksichtigt, bei denen Aufgaben und Geschäfte gut abgrenzbar, Leistungsbezüger klar identifizierbar und Möglichkeiten kommerzieller Tätigkeiten gegeben waren. Von FLAG ausgeschlossen wurden Generalsekretariate, Querschnittsämter, zentrale Dienstleistungsämter und Verwaltungsstellen mit einem hohen Anteil an Ausgaben im Transferbereich (Subventionsämter).

Unbestritten ist, dass sich FLAG nicht für jedes Bundesamt gleich gut eignet. Den eigentlichen Schlüssel für FLAG stellen die Produkte und die Dienstleistungsempfänger (Kunden) dar. Je besser es gelingt, ausgehend von messbaren Zielen/Wirkungen Produkte und Dienstleistungen, deren Quantität und Qualität, Kosten und Fristen sowie Leistungsbezüge zu definieren, desto einfacher ist es, das FLAG-Instrumentarium (Leistungsauftrag, Leistungsvereinbarung, Globalbudget, Rechnungswesen, Berichterstattung und Controlling) aufzubauen und anzuwenden.

Dazu kommen Führungswille und Führungsfähigkeit einer Amtsleitung als kritische Erfolgsfaktoren. Fehlen diese Voraussetzungen, lässt sich FLAG auch in einem Bundesamt mit guter Eignung nicht erfolgreich umsetzen. Umgekehrt ist eine entschlossene, führungsstarke Geschäftsleitung in der Lage, FLAG auch in einer Verwaltungsstelle mit weniger idealen Startbedingungen erfolgreich einzuführen.

Eine Verwaltungsstelle soll dann auf FLAG umstellen, wenn sie dazu gewillt und fähig ist sowie den Nachweis erbringen kann, dass sie die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt. Dies spricht dafür, bei der Auswahl von FLAG-Verwaltungsstellen nach wie vor eher auf die führungs-mässigen, organisatorischen, instrumentellen und personellen Voraussetzungen zu achten als auf formale Kriterien. Auch das Parlament wünscht die Prüfung durch eine fachkompetente Stelle, ob ein Bundesamt die Voraussetzungen für FLAG (insbesondere beim betrieblichen Rechnungswesen) erfüllt.

## **2.2 Neuausrichtung der Führungs- und Organisationsstruktur**

FLAG-Projekte sind komplexe, mehrjährige Reformvorhaben, die als Entwicklungs- und Lernprozesse zu gestalten sind. Sie beinhalten jene Schwierigkeiten und Herausforderungen, die allen grundlegenden Reorganisationsprojekten zur Ausrichtung auf neue Aufgaben, Ziele und Strategien eigen sind. Für FLAG bestehen eine Reihe kritischer Erfolgsfaktoren.

Auf dem Weg vom traditionellen, meist stark hierarchisch strukturierten Bundesamt zur FLAG-Verwaltungsstelle mit flachen und prozessorientierten Strukturen sind Know-how und die Fähigkeiten entscheidend, diesen Veränderungsprozess erfolgreich steuern und umsetzen zu können. Dabei ist das Personal am ganzen Umsetzungsprozess zu beteiligen und mit zielführenden Personal- und Organisationsentwicklungsmassnahmen zu unterstützen.

Von einer erfolgreichen Neuausrichtung und Umstellung einer Verwaltungsstelle auf FLAG kann gesprochen werden, wenn sie

- klare Vorstellungen über mögliche Entwicklungsszenarien hat und über die Fähigkeit verfügt, rasch auf neue Entwicklungen zu reagieren,
- über strategische Ziele und entsprechende Programme verfügt, um diese Ziele erreichen zu können,
- ihre Kunden und deren Bedürfnisse einerseits sowie ihre Produkte und Kosten andererseits bestens kennt,

- über Grundlagen und Instrumente verfügt, ihre Leistungs- und Wirkungsziele zu definieren, die Zielerreichung zu messen und zu überwachen und Zielabweichungen rechtzeitig zu erkennen und zu korrigieren,
- ergebnis- und kostenorientiert arbeitet,
- über prozessorientiert ausgestaltete Strukturen mit relativ wenig Hierarchiestufen verfügt,
- gute Kommunikations- und Zusammenarbeitsformen aufweist.

Kein Amt ist wie das andere. Damit gibt es bei der Neuausrichtung auch kein Einheitsrezept. Auf Grund der Erfahrungen im FLAG-Veränderungsprozess haben sich vier Schlüsselfaktoren herauskristallisiert, die zusammengefasst als Grundfähigkeiten für den Umstellungserfolg unabdingbar sind:

- Gute Kenntnisse der neuen Führungsphilosophie RVOG, angewandt im Reformprojekt FLAG.
- Strategieentwicklung und -umsetzung: Es braucht das Know-how, wie man unter Berücksichtigung von Entwicklungsszenarien zielorientiert Strategien erarbeitet und umsetzt.
- Steuerung: Die Steuerung nach Leistungs- und Wirkungszielen muss das ganze Amt erfassen, ebenso wie das betriebswirtschaftliche Denken und Handeln.
- Veränderungsmanagement: Gefragt ist die Fähigkeit, grossflächige Veränderungsprozesse professionell zu steuern.

## **2.3 Führen von Kosten- und Leistungsrechnungen**

Eine Verwaltungsführung nach Grundsätzen der Wirkungsorientierung schliesst eine verstärkte Kostenorientierung mit ein. Hiefür bedarf es einer Kosten- und Leistungsrechnung, welche Transparenz über die betrieblichen Vorgänge vermittelt und die für die Steuerung erforderlichen Informationen bereitzustellen vermag.

In der ersten Projektphase hatten Fragen in Zusammenhang mit dem Auf-/Ausbau der Rechnungsweseninfrastruktur sowie der Regelung einzelner Geschäftsvorfälle eine dominante Bedeutung. Eine deutliche Beruhigung trat erst ein, nachdem für die wichtigsten Problemkreise befriedigende Lösungen gefunden werden konnten: unter anderem Sicherstellung einer revisionstauglichen Abwicklung der Leistungsverrechnung; konsequente Buchführung nach kaufmännisch-betrieblichen Grundsätzen; verbindliche Vorgaben sowie Empfehlungen für das Führen von Kosten- und Leistungsrechnungen.

Die Voraussetzungen für den Auf- beziehungsweise Ausbau des betrieblichen Rechnungswesens waren unterschiedlich. Dieser gestaltete sich wesentlich einfacher in Ämtern, welche bereits vor FLAG eine Betriebsrechnung kannten und somit über das zu deren Betrieb erforderliche Know-how verfügten. Wo das bisherige Rechnungswesen lediglich die korrekte Kreditverwaltung und Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu gewährleisten hatte, war die Neuausrichtung mit wesentlich mehr Aufwand verbunden. Die in den meisten FLAG-Ämtern gleichzeitig erfolgende Einführung der Software SAP/R3, welche gemäss Bundesratsentscheid für die EDV-

mässige Abbildung der Geschäftsprozesse im Bereich Rechnungsführung und Logistik zum Bundesstandard erklärt wurde, erwies sich zudem als äusserst anspruchsvoll. Zu Projektbeginn lag noch kein einheitlicher Standard für die einzelnen SAP-Anwendungen vor; inzwischen wurde erreicht, dass die Dienststellen sich auf einen solchen Standard abstützen können.

Zwar bildet das betriebliche Rechnungswesen ein zentrales Element innerhalb des FLAG-Konzepts. Ein allerdings noch nicht abgeschlossener Endausbau sollte jedoch einen Start mit dem neuen Steuerungskonzept grundsätzlich nicht in Frage stellen. Es ist jedoch sicherzustellen, dass auf den Zeitpunkt des Übergangs zum neuen Steuerungsmodell die elementaren Anforderungen an das Rechnungswesen erfüllt sind. Dessen Weiterentwicklung muss auf die spezifischen Amtserfordernisse zugeschnitten sein. Eine überdimensionierte Ausstattung beziehungsweise Überinstrumentalisierung der finanziellen Steuerung wäre ohne entsprechenden Nutzen; sie gilt es deshalb zu vermeiden.

Verschiedene Regelungen, welche für die Phase des Pilotbetriebes festgelegt wurden, haben sich nur teilweise bewährt und sind aus diesem Grund im Sinne einer Vereinfachung neu zu definieren. Die vorgesehenen Änderungen werden unter den Ziffern 5.2 ff. thematisiert.

## **2.4 Leistungs-/Wirkungssteuerung und Controlling**

Messbare Leistungs-/Wirkungsziele und entsprechende Indikatoren bilden die Grundlage für ein aussagekräftiges Controlling von Leistungen, Finanzen und Personal durch die Amtsleitungen, die vorgesetzten Departemente sowie das Parlament. Die Erfahrung zeigt, dass es vor allem auf Impact- und Outcome-Ebene (Einwirkung auf Zielgruppen und gesellschaftliche Auswirkungen) für Verwaltungsstellen vielfach eine schwierige und zeitaufwändige Aufgabe ist, Leistungs-/Wirkungsziele zu definieren, zweckmässige Indikatoren zu entwickeln und Messungen bezüglich Zielerreichung durchzuführen. Auch Aufbau, Einführung und Betrieb eines systematisierten Controllings als Daueraufgabe setzt spezielles Know-how voraus und ist mit Aufwand verbunden. Noch höhere Anforderungen stellen das Wirkungscontrolling und die Evaluation staatlicher Massnahmen.

## **2.5 Anfangsinvestitionen und Sparvorgabe**

Die Steuerung mit FLAG erfordert einen Ausbau der bestehenden administrativen Infrastrukturen. Dies gilt namentlich für den Bereich des Rechnungswesens: Um den gestellten Anforderungen zu genügen, sind in erheblichem Umfange Investitionen für den Kauf und die Inbetriebnahme der benötigten Systeme zu tätigen. Zusätzliche Mittel werden durch die verschiedenen Projekte beansprucht, welche den Übergang zum neuen Steuerungskonzept überhaupt erst möglich machen. Mit Blick auf den erweiterten finanziellen Handlungsspielraum, welcher der Übergang zum Globalbudget mit sich bringt, sowie im Sinne einer Konkretisierung der erwarteten verbesserten Wirtschaftlichkeit hat der Bundesrat den FLAG-Ämtern eine Sparvorgabe von 10 Prozent auferlegt, welche bis zum Abschluss der ersten (vierjährigen) Leistungsauftragsperiode zu erbringen war. Die Erfahrungen während der Pilotphase be-

stätigen, dass mittel- bis längerfristig von FLAG positive Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit erwartet werden können. Anstelle der bisherigen pauschalen Vorgabe sollen jedoch für künftige FLAG-Ämter differenzierte Wirtschaftlichkeitsziele formuliert werden. Wir verweisen hierzu auf Ziffer 5.2.3 dieses Berichtes.

## **2.6 Umsetzungsunterstützung**

Bereits im Konzept FLAG wurde darauf hingewiesen, dass die Neuausrichtung und Umstellung auf FLAG für das gesamte Personal (vom obersten Kader bis zu den Mitarbeitenden) eine grosse Herausforderung darstellt. Einerseits ist FLAG auf allen Wirkungsebenen mit neuen Aufgaben, Rollen und Anforderungen verbunden. Andererseits können die neuen Führungsgrundsätze nur mit einem gleichzeitigen Wandel des traditionellen Verwaltungsdenkens und -handelns umgesetzt werden.

Die Projektleitung FLAG wählte auch aus diesen Gründen bei der Projektplanung und -durchführung ein iteratives Vorgehen, bei dem die konzeptionellen Entwicklungsprozesse und die praktische Umsetzung Schritt für Schritt aufeinander abgestimmt werden können. Deshalb wurde auch ein phasiertes Evaluationskonzept entwickelt und umgesetzt.

Die FLAG-Verwaltungsstellen sind von Beginn weg von einem Team verwaltungsinterner Fachleute (insbesondere aus dem Eidg. Personalamt und der Eidg. Finanzverwaltung) informations-, ausbildungs- und beratungsmässig unterstützt worden, wobei das Unterstützungsangebot im Verlaufe des Projektes schrittweise nach Massgabe der dringendsten Bedürfnisse ausgebaut worden ist. Phasenweise konnte die Nachfrage nach Unterstützung, insbesondere in den Bereichen betriebliches Rechnungswesen und Informatik, nicht voll abgedeckt werden. Der Einsatz teurer verwaltungsexterner Experten war insofern nur beschränkt möglich, als diese die Rahmenbedingungen in der Bundesverwaltung zu wenig gut kannten und zudem die Gefahr bestand, dass sich isoliert erarbeitete Lösungen für die Entwicklung des Gesamtprojektes nachteilig ausgewirkt hätten.

Rückblickend kann festgestellt werden, dass mit dem gewählten Vorgehen in den vergangenen Jahren bezüglich wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Umsetzung von Reformmassnahmen Kernkompetenzen erworben werden konnten, die ein wertvolles Potenzial darstellen, das weiterentwickelt und für künftige Reformarbeiten genutzt werden kann.

## **3 Evaluation von FLAG**

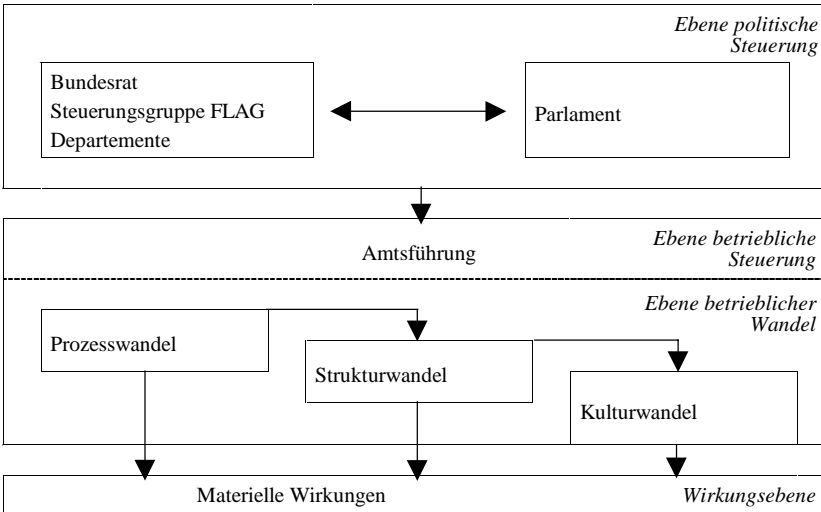
### **3.1 Wichtigste Erkenntnisse und Empfehlungen der wissenschaftlichen Evaluation**

Das Reformprojekt FLAG und der bisherige Betrieb der FLAG-Ämter wurde während der letzten Jahre nicht nur (von der Projektleitung FLAG) verwaltungsintern überwacht, sondern aus Gründen der Objektivität auch von zwei auf dem Gebiet der Verwaltungs- und Politikwissenschaft tätigen Instituten begleitet: vom Institut für Organisation und Personal, Prof. Dr. N. Thom, Universität Bern und von Interface, dem Institut für Politikwissenschaft, Dr. A. Balthasar, Luzern. Dabei wurden die



staatspolitischen, führungsmässigen, betrieblichen, strukturellen und kulturellen Auswirkungen ermittelt und beurteilt sowie Vorschläge für die Weiterentwicklung von FLAG als Modell zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erarbeitet.

Die beiden beauftragten wissenschaftlichen Fachstellen entwickelten, ausgehend von den Erwartungen der unterschiedlichen Zielgruppen Parlament, Departemente (Generalsekretariate), Verwaltungsstellen (Kader, Mitarbeitende), Kunden (Dienstleistungsbezüger) und Projektleitung, in einem ersten Schritt ein spezielles Wirkungsmodell zur Messung von Veränderungen auf den verschiedenen Ebenen:



In jährlich etappierten Teilevaluationen untersuchten sie anschliessend mittels Soll/Ist-, Querschnitts- und Längsvergleichen den Prozess-, Struktur- und Kulturwandel sowie die materiellen Auswirkungen auf den Ebenen der politischen und betrieblichen Steuerung. Speziell beurteilten sie das betriebliche Rechnungswesen und die Berichterstattung über FLAG. Die Evaluation schloss mit einem Gesamtvergleich aller FLAG-Ämter und einer Gesamtbeurteilung des Vorhabens und mit Empfehlungen ab.

Die verwaltungsexternen Evaluatoren kommen zusammenfassend zum Ergebnis, dass das Modell FLAG grundsätzlich funktioniert und sich für die Erreichung der im Konzept FLAG formulierten Ziele eignet. Auf verschiedenen Ebenen sind aber noch Probleme vorhanden, die gelöst werden müssen. Insbesondere im Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen Bundesamt, Departement, Regierung und Parlament bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Die wichtigsten Erkenntnisse der verwaltungsexternen Evaluation im Überblick:

- Bei der Behandlung von FLAG im Parlament sind in den beiden letzten Jahren Fortschritte erzielt worden. Die Strukturen im Umgang mit FLAG sind vorhanden und funktionieren. Ein Teil der Parlamentsmitglieder ist interessiert an zusätzlichem Wissen und Know-how bezüglich FLAG.

- Die Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarungen sowie die dazugehörigen Reportinginstrumente haben auf der Ebene der Outputs und der Kosten zu einer substanziellen Verbesserung des Informationsstandes geführt. Amtsleitungen, Departemente und Parlament verfügen über zusätzliche führungsrelevante Informationen. Handlungsleitend sind momentan vor allem die finanziellen Kennzahlen. Eine zu komplizierte Sprache, uneinheitliche Form und mangelnde Standardisierung erschweren allerdings die Arbeit des Parlamentes mit den Leistungsaufträgen und den Reportingberichten. Schwerer wiegt aber aus konzeptioneller Sicht das Fehlen von Zielen und Wirkungsindikatoren, die über die Verwaltungs-Outputs hinausgehen.
- Die Mehrzahl der Departemente wendet das bereitgestellte FLAG-Instrumentarium im intendierten Sinne an. In einzelnen Departementen ist das neue Steuerungsinstrumentarium noch ungenügend entwickelt und zu wenig in den Führungsprozess integriert. Wenn die Departemente auf Leistungsaufträge und -vereinbarungen Einfluss nehmen und mit den Reportinginstrumenten arbeiten, sind wesentliche Veränderungen bei den Ämtern zu beobachten. Die positiven Veränderungen in den Departementen bestehen in der nachgewiesenen intensiveren Zusammenarbeit, der besseren Kenntnis bezüglich Aufgaben und Tätigkeiten der mit FLAG geführten Ämter und in besseren Informationen zur Führung der Ämter. Die Leistungsaufträge geben den Amtslösungen klarere Konturen und erleichtern die Führung.
- Die positivsten Veränderungen hat FLAG im Bereich der Führung der einzelnen Verwaltungseinheiten bewirkt. Die Amtsleitungen haben in den meisten Fällen die neu zugestandenen Handlungs- und Entscheidungsräume genutzt und konnten dadurch besser und schneller auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren (politische Entscheide/Veränderungen in der Kundennachfrage). Der innerhalb der FLAG-Verwaltungsstellen angestrebte Prozesswandel kann heute als zu einem grossen Teil erreicht bezeichnet werden (stärkere Zielorientierung, mehr fachliche Diskussion). Bei korrekter und dauerhafter Anwendung entfalten die Instrumente die intendierten Wirkungen, und zwar zunehmend auch auf den unteren Hierarchiestufen. Die Arbeitszufriedenheit bei den untersuchten Ämtern ist hoch, und FLAG hat einen Beitrag dazu geleistet. Diese positiven Effekte waren allerdings nicht zum Nulltarif zu haben: Die Arbeitsbelastung hat mit FLAG zugenommen. Es zeigte sich tendenziell auch, dass jüngere Mitarbeitende mit dieser Entwicklung besser zurecht kommen als ältere Personen. Hingegen hat FLAG zu keiner Benachteiligung von Frauen geführt.
- Die Unternehmenskultur – derjenige Faktor, dessen Veränderung am längsten dauert – hat sich mit FLAG in Teilbereichen im beabsichtigten Sinne verändert. Insbesondere konnte eine Zunahme der Kosten- und Kundenorientierung beobachtet werden.
- Auch auf der Wirkungsebene sind durch FLAG positive Effekte eingetreten. Outputs werden in Folge von FLAG in anderer Qualität und zu anderen Preisen angeboten. Ferner ist es den Ämtern gelungen, durch FLAG schneller auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren. Dies hat sich in der Regel positiv auf die Kundenzufriedenheit ausgewirkt.

Die Evaluatoren kommen zum Schluss, dass nach ihrer Einschätzung mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich alle Verwaltungsstellen des 1. und 2. Kreises wirkungsorientiert geführt werden können, nicht nur betrieblich orientierte Bundesämter. Sie empfehlen eine Umkehr der Begründung: Nicht mehr die Teilnahme an FLAG, sondern die Nicht-Teilnahme an FLAG sei zu begründen.

Für die Evaluatoren ist gleichzeitig der Einbezug des 3. Kreises zwingend.

Die vier Kreise des 4-Kreise-Modells stehen in Beziehung zueinander und beeinflussen sich gegenseitig. Änderungen im 2. Kreis beispielsweise wirken sich auch auf den 1. und 3. Kreis aus. In diesem Sinne sollte das 4-Kreise-Modell nicht abgeschlossen verstanden werden. Zusätzlich soll es eine situationsspezifische, zweckmässige Durchlässigkeit erlauben.

Weiter empfehlen die Evaluatoren für die Weiterentwicklung von FLAG

- den Ausbau und die Institutionalisierung der Leistungs- und Wirkungsmessung, insbesondere bezüglich Impact (= Reaktion der Zielgruppen auf die Leistungen der Ämter) und Outcomes (= Erreichung der gesellschaftlichen Ziele),
- die Standardisierung der FLAG-Instrumente (Leistungsauftrag und Reportinginstrumente) zuhanden von Regierung und Parlament im Sinne eines systematisierten Leistungscontrollings (Aufgaben und Ressourcen),
- die konsequente Anwendung der FLAG-Instrumente durch die Departemente (Engagement der Departemente verstärken),
- die Beibehaltung der überdepartementalen Projektorganisation (Steuergruppe) und die Stärkung der Projektleitung.

Dem Bundesrat wird empfohlen, in einer aktiven Rolle klare Zielgrössen bezüglich der Reichweite des Reformprogramms FLAG festzulegen, um damit die Akzeptanz von FLAG sowohl in der Verwaltung als auch im Parlament zu steigern. Aus Sicht der Evaluatoren ist der kontinuierliche Ausbau von FLAG Voraussetzung für den längerfristigen Erfolg.

### **3.2 Auswertung der verwaltungsinternen Erfahrungen**

Die Erkenntnisse der Projektleitung und die Erfahrungen der FLAG-Verwaltungsstellen bestätigen in weiten Teilen die Ergebnisse der verwaltungsexternen Evaluation.

Alle betroffenen Verwaltungsstellen erachten FLAG als zweckmässig. Positive Wirkungen ergeben sich vor allem für die Verwaltungsführung auf Amtsstufe. Insbesondere aus Sicht der Amtsleitungen hat sich der mit FLAG verbundene Mehraufwand gelohnt. Zusätzlicher Aufwand entstand insbesondere beim Aufbau der neuen Führungsinstrumente und im Zusammenhang mit der aufgabenmässigen, organisatorischen und personellen Neuausrichtung der Verwaltungsstelle. Diese stark belastende Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeit kann als notwendige Investition für die Zukunft betrachtet werden.

Obschon bei der Mehrheit der Departemente die positiven Auswirkungen von FLAG (noch) nicht im gleichen Masse wie bei den operativen Verwaltungseinheiten fest-

zustellen sind, stehen diese den Prinzipien, Zielen und Instrumenten von FLAG grundsätzlich positiv gegenüber.

Den Departementen ist wichtig, dass Führungsinstrumente nicht primär erweitert, sondern gestrafft und effektiver gestaltet werden. Nachteilig wirkt sich für sie aus, dass für FLAG ein Führungsinstrument mit andern Parametern nötig ist als bei der traditionellen Verwaltungsführung. Das führt im Endergebnis zu einer Zweiteilung des departementalen Führungsinstrumentariums und zu einem gewissen Mehraufwand. Diesen Nachteilen stehen jedoch die auch für die Departemente positiven Auswirkungen des FLAG-Modells gegenüber (unter anderem eine verstärkte Auseinandersetzung mit den Amtsaufgaben und -zielen).

### **3.3 Feststellungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)**

Die FLAG-Ämter gehören zur zentralen Bundesverwaltung und damit zum Rechnungskreis des Bundes. Sie werden durch die EFK im Rahmen der Abschlussprüfung der Staatsrechnung gestützt auf Risikoüberlegungen geprüft. Die EFK hat ihre Strategie wie folgt festgelegt: Bei einem Wechsel von Dienststellen ins FLAG-Regime steht im ersten Jahr die Prüfung der ordnungsgemässen Buchführung (insbesondere Finanzbuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung, Internes Kontrollsystem) im Vordergrund. Sonderprüfungen im Rahmen der Finanzaufsicht werden risikoorientiert durchgeführt. Dabei sollen insbesondere rechtzeitig vor der Verlängerung der Leistungsaufträge die Zielerreichung analysiert und die Wirkungen evaluiert werden. Regelmässige jährliche Prüfungen hingegen drängen sich aus Risikoüberlegungen nicht auf.

Im Rahmen der Prüfungen durch die EFK musste am häufigsten die Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnungen beanstandet werden. Diese war vor allem eingeschränkt, weil die Vollständigkeit der so genannten Proforma-Rechnungen nicht nachgeprüft werden konnte und die kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen – nicht zuletzt als Folge von fehlenden Anlagebuchhaltungen – unberücksichtigt blieben oder nur geschätzt wurden. Auch in Zusammenhang mit der Reservenbildung ergaben sich immer wieder schwierige Fragen. Bemängelt wurden zudem die teilweise fehlende Vergleichbarkeit mit den Vorjahren und in Einzelfällen die fehlerhafte Abstimmung zwischen dem Zentralbuch und der Dienststellenbuchhaltung.

### **3.4 Anliegen des Parlaments**

Das Parlament hat mit FLAG-Subkommissionen beider Räte, die aus Mitgliedern der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen bestehen, spezielle Strukturen und Voraussetzungen für den Umgang mit FLAG geschaffen. Die Abläufe zwischen den parlamentarisch zuständigen Gremien haben sich eingespielt. Eine Umfrage der Evaluatoren zeigt, dass rund die Hälfte der befragten Parlamentarierinnen und Parlamentarier von FLAG Kenntnis haben, etwa gleich viele wünschen eine bessere Information, Ausbildung und mehr Know-how zu FLAG. Im Parlament gewinnt die Meinung an Gewicht, es könne seine Aufsichts- und Steue-

rungsaufgabe mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets besser wahrnehmen als über Detailrubriken im Voranschlag und in der Staatsrechnung.

Die Anstrengungen zur Verbesserung der leistungsseitigen Transparenz werden zwar positiv beurteilt, der erreichte Stand vermag jedoch noch nicht zu befriedigen. Für die Wirkungsmessung fehlen in vielen Fällen die benötigten Impact-Daten (= Reaktionen der Zielgruppen auf die Leistungen der Ämter) und Outcome-Daten (= Erreichung der gesellschaftlichen Ziele), die zur strategischen Führung notwendig sind. Trotzdem findet die Mehrheit der befragten Parlamentsmitglieder, die Parlamentsarbeit habe in den von FLAG betroffenen Bereichen wenigstens teilweise eine strategische Ausrichtung erhalten. Kritisch beurteilt das Parlament vor allem das Reporting und Berichtswesen. Gefordert werden Unterlagen, welche bezüglich Inhalt, Aufbau und Präsentation einem einheitlichen Standard folgen und stufengerechte Informationen beinhalten. Die Miliztauglichkeit der heutigen Dokumente ist kaum gegeben.

In der Anfangsphase ist seitens des Parlaments beanstandet worden, dass das betriebliche Rechnungswesen und das Controlling (Leistungen, Finanzen, Personal) auf den verschiedenen Stufen noch nicht überall befriedigend funktioniere. Mehrfach richteten deshalb verschiedene Parlamentarierinnen und Parlamentarier den Wunsch an die Projektleitung, die erkannten Probleme und Defizite zu lösen. Gleichzeitig wurde die Erwartung ausgesprochen, FLAG in der Bundesverwaltung bis zum Vorliegen von Evaluationsergebnissen nicht breiter einzuführen. Der Bundesrat hat diesen Anliegen durch sein gezieltes Vorgehen sowie höhere Anforderungen an Leistungsaufträge und das betriebliche Rechnungswesen Rechnung getragen. Für die Umstellung auf FLAG wird heute ein funktionierendes betriebliches Rechnungswesen vorausgesetzt und werden Leistungsaufträge im Rahmen eines Monitorings mit allen betroffenen Stellen fachlich beurteilt.

Zur Diskussion gestellt werden schliesslich auch Fragen in Zusammenhang mit der Gliederung nach Produktgruppen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die kommerziellen Leistungen nicht in einer separaten Produktgruppe zusammenzufassen wären. Im Weiteren stellt sich die Frage nach dem Stellenwert des FLAG-Konzeptes innerhalb der laufenden Privatisierungsdiskussion: Vom Bundesrat wird eine Antwort auf die Frage erwartet, ob FLAG lediglich einen Abschnitt auf dem Weg in die Privatisierung darstellt. Schliesslich wird die Prüfung der Möglichkeit einer zeitlichen Abstimmung von Leistungsauftrags- und Legislaturplanungsperiode angeregt.

#### **4 Beurteilung und Schlussfolgerungen des Bundesrates**

Die heute zur Verfügung stehenden Evaluationsergebnisse und Projekterfahrungen reichen für eine materielle Beurteilung des FLAG-Modells aus.

- Konzept und Instrumentarium FLAG sind tauglich, um die im RVOG postulierte Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Bundesverwaltung systematisch voranzutreiben.
- Die Funktionsfähigkeit des Modells FLAG ist gegeben.
- Bei konsequenter Umsetzung lassen sich, empirisch nachgewiesen, auf allen Wirkungsebenen (politische Führung, Verwaltungsführung, departementale

und betriebliche Führung) positive Veränderungen in Richtung der gesetzten Ziele und Wirkungszusammenhänge feststellen.

Der Bundesrat teilt nicht sämtliche Schlussfolgerungen und Empfehlungen der verwaltungsexternen Evaluatoren. Dies betrifft beispielsweise die Ausdehnung von FLAG auf weitere Verwaltungsbereiche: In Abweichung zu den Empfehlungen will der Bundesrat am Grundsatz der Freiwilligkeit (mit Entscheidvorbehalt der Departemente) festhalten. Er ist der Überzeugung, dass der Übergang zu FLAG nicht von oben verordnet werden kann, da für eine Umstellung auf FLAG erfahrungsgemäss verschiedene Voraussetzungen erfüllt und umfangreiche Vorarbeiten geleistet werden müssen, die in der Regel eine führungsmässige, organisatorische, oft auch infrastrukturemässige und personelle Neuausrichtung mit sich bringen. Vorbehalte bestehen auch gegenüber einer flächendeckenden Einführung von FLAG. Das erarbeitete und bisher praktizierte Modell eignet sich nicht in gleicher Weise für alle Verwaltungsbereiche. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass das FLAG-Modell nicht die einzige Alternative zur bisherigen Verwaltungsführung darstellt. Der Bundesrat will sich ändern Instrumenten und Massnahmen, welche eine verstärkte Wirkungsorientierung zum Ziele haben, nicht verschliessen. Zur Verfügung stehende Steuerungsinstrumente sind je nach der Art der zu erfüllenden Aufgaben differenziert einzusetzen. Was die Frage eines stärkeren Einbezugs des Parlaments bei der Festlegung und Verabschiedung der Leistungsaufträge anbelangt, hat der Bundesrat verschiedentlich zum Ausdruck gebracht, dass er aus grundsätzlichen Überlegungen von einer Genehmigung der Leistungsaufträge durch die eidgenössischen Räte absehen möchte. Das heutige Konsultationsverfahren bei den zuständigen parlamentarischen Fachkommissionen bietet, wie die Erfahrung zeigt, ausreichend Gelegenheit zur Geltendmachung von gewünschten Änderungen. Nötigenfalls können die eidgenössischen Räte mit dem neuen parlamentarischen Instrument Auftrag Korrekturbegehren durchsetzen.

Die Stosskraft des Reformprojektes FLAG hat nachgelassen, vor allem wegen der bisherigen Zulassungsbeschränkungen für FLAG (zum Beispiel Ausschluss von Subventions- und zentralen Dienstleistungsämtern), dem gewählten Vorgehen in der Pilotphase (FLAG nur gezielt in definierten Bereichen einzuführen), dem Aufwand (die für FLAG nötigen Voraussetzungen zu schaffen und Auflagen zu erfüllen) sowie den komplizierten und aufwändig zu erfüllenden Regelungen zur Lösung übergeordneter Konzeptfragen und nicht zuletzt auch in Erwartung der Evaluationsergebnisse und der bevorstehenden Entscheide über das weitere Vorgehen. Es gilt, den Reformprozess FLAG auf allen Ebenen wieder zu stärken.

Auf Grund übereinstimmender Beurteilungen kommt der Bundesrat zum Schluss, dass FLAG nur dann langfristig Erfolg haben kann, wenn der Aufwand für FLAG auf allen Stufen (einschliesslich Parlament) reduziert, die einzelnen Instrumente vereinfacht und die Berichterstattung und das Reporting verwesentlich und standardisiert werden. Verbesserungen müssen insbesondere beim Festlegen der Leistungs- und Wirkungsziele und deren Messung, im Rechnungswesen und stufengerechten Controlling erreicht werden.

Bezüglich des Stellenwertes von FLAG im Rahmen der künftigen Verwaltungsführung standen für den Bundesrat verschiedene Optionen zur Diskussion:

- *Option 1:* Von einer Ausdehnung des FLAG-Modells auf weitere Verwaltungsbereiche wird grundsätzlich abgesehen. Dies schliesst nicht aus, dass

vereinzelt noch Teile der Verwaltung zu den gegenwärtigen FLAG-Ämtern hinzukommen.

- *Option 2:* Rasche flächendeckende Einführung in sämtlichen Bereichen der zentralen Bundesverwaltung.
- *Option 3:* Substanzielle Ausdehnung auf weitere Verwaltungsbereiche, wobei vorgängig Vereinfachungen am Steuerungsmodell vorzunehmen und die festgestellten Defizite, insbesondere im Bereich der Leistungs- und Wirkungsziele, im Berichtswesen und Reporting, zu beheben sind.

Nach Auffassung des Bundesrates macht die Option 1 deshalb keinen Sinn, weil FLAG funktioniert und zu positiven Ergebnissen führt. Ein «Einfrieren» der heutigen Lösung würde kein günstiges Aufwand-Nutzenverhältnis zur Folge haben und dem Potenzial von FLAG nicht gerecht werden. Die erfolgreichen ersten Ansätze des Reformprogramms FLAG würden stagnieren und längerfristig keine Wirkung mehr zeigen.

Eine rasche flächendeckende Einführung von FLAG für die ganze (zentrale) Bundesverwaltung (1. und 2. Kreis) als 2. Option ist deshalb unrealistisch, weil im heutigen Zeitpunkt verschiedene wesentliche Voraussetzungen dafür fehlen. So dürften die Probleme und Engpässe in den Bereichen Leistungs-/Wirkungsmessung und -steuerung, Rechnungswesen und Controlling in verschiedenen Verwaltungsbereichen kurz- und mittelfristig bestehen bleiben. Auch ist fraglich, ob die Querschnittsämter und die Generalsekretariate in der Lage wären, den erforderlichen Ausbau ihrer Infrastruktur ressourcenmässig zu bewältigen.

Der Bundesrat ist im Sinne der 3. Option der Auffassung, dass die heutige Reichweite von FLAG in der Bundesverwaltung zu klein ist und den Möglichkeiten des Reformansatzes nicht gerecht wird. Die Zweckmässigkeit des Modells, die Funktionsfähigkeit des Instrumentariums sowie die positiven Evaluationsergebnisse und praktischen Erfahrungen sprechen eindeutig dafür, den FLAG-Ansatz quantitativ und qualitativ auszubauen. Weiteres FLAG-Potenzial ist vorhanden, auch wenn es nicht in allen Departementen unverzüglich in Form neuer FLAG-Projekte umgesetzt werden kann. Verschiedene Departemente haben zurzeit prioritär andere gewichtige Aufträge, Geschäfte und Reformvorhaben zu bearbeiten. Aus ihrer Sicht stehen gegenwärtig keine weiteren konkreten FLAG-Projekte an. Sie sind aber bereit, Unterstützung zu leisten, wenn Bundesämter ihres Departements auf FLAG umstellen möchten und daran gehen, die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Dies schliesst eine eingehende Prüfung der FLAG-Tauglichkeit durch die Departemente mit ein.

Deshalb hat der Bundesrat beschlossen, FLAG in der Bundesverwaltung durch die Departemente auf freiwilliger Basis und in kleinen Schritten breiter einzuführen.

Zielvorstellung ist mittelfristig eine Verdoppelung der Reichweite von FLAG; im günstigsten Fall könnte diese verdreifacht werden. Das bedingt, die bisherigen Konzept- und Umsetzungsarbeiten fortzusetzen sowie die dafür erforderlichen Voraussetzungen sicherzustellen. Dazu sind das Projekt FLAG (das der Pilotphase zu dienen hatte) in ein Programm umzuwandeln und die bewährte Institution der Steuergruppe FLAG mit Vertretung aller Departemente, der Bundeskanzlei und der Eidgenössischen Finanzkontrolle und des Eidgenössischen Personalamtes beizubehalten.

Zur Dynamisierung des Reformprogramms für die Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und zur substanziellen Ausdehnung von FLAG müssen

- die Rahmenbedingungen und materiellen Voraussetzungen geklärt und sichergestellt werden,
- Vereinfachungen im Steuerungskonzept umgesetzt und bestehende Defizite bei der Ausgestaltung und Handhabung einzelner Instrumente behoben werden,
- auch im 3. Kreis Möglichkeiten für Verwaltungsstellen geschaffen werden, für deren Änderungsbedarf der 2. Kreis nicht die anzustrebende Lösung darstellt.

## **5 Vorgesehene Änderungen des FLAG-Konzepts**

### **5.1 Materielle Voraussetzungen und Rahmenbedingungen**

Die breitere Einführung von FLAG muss nach Auffassung des Bundesrates an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden werden.

Die Eignung der Steuerung einer Verwaltungsstelle gemäss FLAG-Ansatz muss fundiert überprüft und von allen beteiligten Stellen ohne Vorbehalte anerkannt sein. So muss insbesondere ein Konsens in der Frage des Umfangs der politischen Einflussnahme auf die Steuerung im betreffenden Verwaltungsbereich bestehen. Eine enge Führung durch die Politik – mit entsprechend detaillierten Budgetvorgaben – eignet sich weniger für eine Steuerung mit FLAG. Die Umstellung auf das FLAG-Modell steht zur Diskussion, wenn folgende inhaltlichen Voraussetzungen (Kriterien) erfüllt sind:

- Auf Stufe Departement und – in noch viel stärkerem Umfange – auf Stufe der Verwaltungseinheit müssen die Entscheidungsverantwortlichen über den erforderlichen Entscheidungs- und Handlungsspielraum verfügen. Obwohl eine klare und definitive Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene in der Praxis nicht möglich ist und von der Politik auch nicht zugestanden wird, muss die Bereitschaft zu einer Kompetenzdelegation der Vollzugsakte eindeutig erkennbar sein.
- Die Delegation von zusätzlichen Handlungsspielräumen macht nur dort Sinn, wo die Festlegung von Leistungs- und Wirkungszielen möglich ist und die Voraussetzungen für deren Messung (geeignete Indikatoren) erfüllt sind.

Auf Grund dieser Überlegungen kommen weiterhin primär Verwaltungsbereiche mit ausgeprägt betrieblichem Charakter für eine Steuerung mit FLAG in Frage. Dazu gehören sicherlich die zentralen Beschaffungsämter, aber auch die departementalen Erbringer von Informatik- und Telekommunikationsleistungen. Für die breitere Einführung von FLAG stehen weiter Verwaltungsstellen im Vordergrund, die bereits Teilbereiche auf FLAG umgestellt haben, und solche, die in den vergangenen Jahren amtsintern wesentliche Voraussetzungen für FLAG geschaffen haben. Explizit nicht mehr von FLAG auszuschliessen sind zudem die Subventionsämter, insbesondere jene unter ihnen, bei denen die NFA-Philosophie greift und die betreffenden Instrumente mit Erfolg zum Einsatz gelangen. In diesen Fällen ist es aus führungs-



mässigen und organisatorischen Gründen zweckmässig, die verwaltungseigenen Aktivitäten (Personal- und Sachmitteleinsatz) nach den Grundsätzen von FLAG zu steuern.

Für die Umstellung auf FLAG müssen in jedem Falle die Rahmenbedingungen erfüllt sein. Verwaltungsstellen, welche zu einer Steuerung mit FLAG übergehen wollen, müssen zwingend das hierfür erforderliche Instrumentarium aufbauen. Dazu gehören unter anderem

- eine Definition der Produkte und Leistungsbezüger, welche sich an einer Gesamtstrategie orientiert,
- eine sorgfältige Festlegung der angestrebten Ziele und der geplanten Aktivitäten,
- der Auf- beziehungsweise Ausbau der bestehenden Rechnungsweseninfrastruktur (Führen einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung),
- die Einrichtung eines stufengerechten Finanz-, Leistungs- und Wirkungscontrollings.

Fragen stellen sich bezüglich der heutigen Regelung des Beschaffungswesens sowie im Informatikbereich. Der Zwang zur zentralen Beschaffung von Informatik, Mobilien, Drucksachen und Büromaterial wird teilweise aus grundsätzlichen Überlegungen (Verstoss gegen die dezentralisierte Entscheidungskompetenz) in Frage gestellt beziehungsweise beanstandet. Es wird geltend gemacht, dass mindestens in Einzelfällen wirtschaftliche beziehungsweise kostengünstigere Lösungen nicht möglich sind. Im Informatikbereich fällt zusätzlich in Betracht, dass mit der auf den Voranschlag 2001 erfolgten Rückführung der vorgängig in die Budgets der FLAG-Ämter transferierten Zahlungskredite die Transparenz über deren Finanzmittelbedarf verschlechtert wurde. Bis zur Einführung der budgetwirksamen Leistungsverrechnung im IT-Bereich wird dieses Manko bestehen bleiben. Der Bundesrat hat die zuständigen Amtsstellen mit der Überprüfung der heutigen Beschaffungsregelung beauftragt. Bei dieser Gelegenheit ist insbesondere der bestehende Bezugszwang auf seine Berechtigung zu hinterfragen.

## **5.2 Vereinfachungen in der Steuerung**

Die Erfahrungen der Pilotphase machen deutlich, dass das heutige Konzept von FLAG beziehungsweise die Ausgestaltung und Handhabung einzelner Instrumente und Regelungen anzupassen sind. Verschiedene Bestimmungen erwiesen sich in der Praxis als zu kompliziert und deshalb zu aufwändig in der Anwendung; zudem fehlt es vereinzelt an der erforderlichen Konsistenz, weshalb Redundanzen auftreten. Diese Mängel stehen einer routinemässigen Handhabung des Instrumentariums im Wege und sind mit Blick auf die geplante Ausdehnung des FLAG-Konzeptes auf weitere Verwaltungsbereiche zu beheben. Anpassungen drängen sich namentlich im Bereich der finanziellen Steuerung auf und betreffen folgende Regelungen:

- Spezifikation der Zahlungskredite in der Finanzrechnung
- Reservenbildung
- Sparvorgabe

Im Weiteren ist das Berichtswesen/Reporting zu vereinfachen und noch vermehrt auf die Bedürfnisse der Adressaten auszurichten (vgl. Ziff. 5.3).

## **5.2.1 Spezifikation der Zahlungskredite**

Die Gliederung der Zahlungskredite in der Finanzrechnung nach Produktgruppen hat sich nicht bewährt, da die entsprechenden Daten nicht direkt aus den Finanzbuchhaltungen der einzelnen Bundesämter abgeleitet werden können und deshalb statistisch aufbereitet werden müssen. Die Ausgaben einer Dienststelle decken sich zudem nicht mit den – für die Beurteilung der Betriebsführung massgeblichen – Kosten, welche zusätzlich auch Leistungsbezüge von andern Verwaltungsstellen berücksichtigen (zum Beispiel die Kosten für die Unterbringung sowie den Bezug von Informatikleistungen).

Eine Differenzierung zwischen Ausgaben und Kosten macht zwar betriebswirtschaftlich durchaus Sinn, nicht jedoch auf Stufe Produktgruppe. Künftig soll aus diesem Grund innerhalb der Finanzrechnung – von Sonderfällen abgesehen – nur noch zwischen verwaltungseigenen Ausgaben (Personal, Sachmittel, Investitionsgüter) und Subventionsausgaben unterschieden werden. Der heutige Detaillierungsgrad der Rubriken im Subventionsbereich bleibt damit unangetastet. An Stelle der bisherigen Produktgruppen werden die verwaltungseigenen Ausgaben in einem Globalbudget auf Stufe Amt zusammengefasst, ohne Unterteilung in investive und übrige Ausgaben.

Auf Grund der bisherigen Erfahrungen sind der Aufbau der Kosten- und Leistungsrechnung, aber auch der spätere Betrieb mit hohem Aufwand verbunden. Im Rahmen des Projektes NRM wird zu prüfen sein, wie weit sich dieser Aufwand mit der Definition unterschiedlicher Anforderungsstandards reduzieren lässt.

Gleichzeitig ist – analog zu entsprechenden Regelungen auf Kantonsebene – ein Übergang zur Saldosteuerung vorgesehen: Wo die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, wird künftig der Nettofinanzierungsbedarf der Dienststelle zum Gegenstand der kreditrechtlichen Bewilligung. Dies macht vor allem dort Sinn, wo Ausgaben und Einnahmen unmittelbar miteinander verknüpft sind und gleichzeitig Leistungsumfang und -qualität primär durch die Nachfrage nach Verwaltungsleistungen bestimmt werden. Die Saldosteuerung sichert den FLAG-Dienststellen die erforderliche Flexibilität zu, damit sie beispielsweise auf eine grössere Nachfrage rasch reagieren und in eigener Kompetenz die benötigten zusätzlichen Ressourcen aus Mehreinnahmen bereitstellen können.

Wo die Steuerung ausschliesslich über ausgabenseitige Vorgaben erfolgt, allfällige Einnahmen somit für die Mittelbewilligung unerheblich sind, steht eine Saldosteuerung nicht zur Diskussion.

Die Anwendung und Ausgestaltung der Saldosteuerung bedarf noch vertiefter Abklärungen. Insbesondere wird zu klären sein, wie weit flankierende Massnahmen erforderlich sind.

Der Bundesrat ist bestrebt, die verwaltungseigenen Ausgaben und Einnahmen (die so genannten Funktionsausgaben und -einnahmen) eines FLAG-Amtes in einem Globalbudget zusammenzufassen. Auf die Gliederung nach Produktgruppen inner-

halb der Finanzrechnung wird künftig verzichtet. Wo die Voraussetzungen erfüllt sind, erfolgt eine Saldosteuerung (Nettofinanzierungsbedarf).

### **5.2.2 Reservenbildung**

Die Möglichkeit zur Bildung von Reserven stellt für die FLAG-Ämter einen wichtigen Anreiz für wirtschaftlicheres Handeln dar. Dieses Instrument findet sich auch in kantonalen und kommunalen Konzepten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wieder.

Die für den Pilotbetrieb geltende Regelung hat sich grundsätzlich bewährt. Demzufolge soll eine voraussetzungslose Reservenöffnung aus nicht ausgeschöpften Zahlungskrediten beziehungsweise nicht budgetierten Mehreinnahmen ohne vorgängige materielle Prüfung auch künftig nicht möglich sein. Zudem ist an der Trennung zwischen zweckbestimmter Reserve (Reservenbildung mit Budgetmitteln, welche als Folge von Verzögerungen in der Abwicklung von Projekten, Vorhaben, Beschaffungen etc. nicht vollumfänglich beansprucht wurden) und allgemeiner/freier Reserve (Verbesserung des finanziellen Ergebnisses wegen gesteigerter Produktivität) festzuhalten und deren Verwendung unterschiedlich zu regeln.

Um den administrativen Aufwand für das Abfassen und anschliessende Bearbeiten der Gesuche zu reduzieren, sind die bisherigen Voraussetzungen und Kriterien unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit unterbreiteten Anträge zu präzisieren. Das Verfahren wird vereinfacht, indem künftig der Entscheid über die Reservenbildung in den Zuständigkeitsbereich der vorgesetzten Departemente fällt, die somit verstärkt in die Führungsverantwortung eingebunden werden und sachlich noch besser abgestützte Entscheide garantieren sollen. Vorbehalten bleibt weiterhin das Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Der Bundesrat will am Grundsatz der Möglichkeit zur Reservenbildung festhalten. Die Unterscheidung zwischen einer zweckbestimmten und einer allgemeinen (freien) Reserve ist weiterhin angezeigt. Die Beurteilung der Anträge auf Reservebildung hat neu primär durch die Departemente im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu erfolgen.

### **5.2.3 Sparvorgabe**

Weil im Rahmen von Globalbudgets im Gegensatz zu den herkömmlichen detaillierten Budgets auf kreditrechtliche Vorgaben betreffend die Zweckbestimmung der bewilligten Kreditmittel weitgehend verzichtet wird, verfügen die FLAG-Ämter bei der finanziellen Steuerung über einen grösseren Handlungsspielraum. Dies ist erfahrungsgemäss mit einer Reduktion der Kreditreste beim Rechnungsabschluss verbunden. Dieser systembedingte Sachverhalt sowie das mit FLAG anvisierte Wirtschaftlichkeitsziel bewegen den Bundesrat unter anderem, die am Pilotbetrieb beteiligten Verwaltungsbereiche einer zehnprozentigen Sparvorgabe zu unterstellen.

Die bei der Umsetzung gewonnenen Erfahrungen haben indessen gezeigt, dass die Sparvorgabe in ihrer jetzigen Form gewichtige Nachteile aufweist, die es ausmerzen gilt. Einerseits ist die Ermittlung der zu erbringenden finanziellen Einsparungen

beziehungsweise Verbesserungen aufwändig, andererseits – und dies wiegt bedeutend schwerer – trägt die Sparvorgabe in ihrer heutigen Form dem vorwiegend einmaligen Mehraufwand nicht ausreichend Rechnung. Mehraufwendungen fallen namentlich für den Aufbau und den Betrieb der Rechnungsweseninfrastruktur an.

Dieser Sachverhalt vermag jedoch keinen grundsätzlichen Verzicht auf verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu begründen. Vielmehr geht es darum, das Wirtschaftlichkeitsziel mit dem auf Amtsstufe vorhandenen Optimierungspotenzial in Einklang zu bringen. Die geplante Neuregelung zielt deshalb auf differenzierte Vorgaben für die FLAG-Ämter ab, welche primär durch die Departemente festzulegen beziehungsweise zu verantworten sind und das effektiv vorhandene Potenzial ausschöpfen. Es ist im Einzelfall zu prüfen, wie weit beispielsweise ein Pay-back der Investitionen, welche zum Aufbau des FLAG-Instrumentariums im administrativen Bereich getätigt wurden, bis zum Abschluss der ersten Leistungsauftragsperiode eine adäquate Zielsetzung darstellt, um zu verhindern, dass die während einer begrenzten Zeitspanne erforderlichen einmaligen Aufwendungen in eine dauerhafte Erhöhung des Budgetvolumens münden.

Der Bundesrat hat beschlossen, auf die Sparvorgabe in ihrer bisherigen Form zu verzichten. Die Festlegung von Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit hat sich am effektiv vorhandenen Potenzial zu orientieren. Bei deren Bemessung sind die in Zusammenhang mit dem Übergang auf FLAG anfallenden Mehraufwendungen zu berücksichtigen.

### **5.3 Berichtswesen/Reporting**

Das heutige Berichtswesen weist verschiedene Mängel auf, denen unterschiedliche Bedeutung zukommt. Ins Gewicht fallen namentlich der administrative Aufwand auf Seiten der FLAG-Ämter, die festgestellten Überschneidungen und Doppelspurigkeiten zwischen den einzelnen Berichten, welche sich zudem bezüglich Inhalt, Aufbau, Umfang und Präsentation erheblich unterscheiden und noch zu wenig stufengerecht abgefasst sind, sowie die uneinheitliche Verwendung der Bezeichnungen. Insbesondere aus der Parlamentsoptik ist die Miliztauglichkeit der Berichterstattung noch nicht gegeben. Mit dem Ziel einer Straffung und Verwesentlichung des Berichtswesens sind folgende Massnahmen vorgesehen:

- Verzicht auf die Erstellung der jährlichen (bisher vom Bundesrat zu verabschiedenden) FLAG-Geschäftsberichte. Allfällige Bemerkungen über den FLAG-Bereich beziehungsweise eine Erwähnung und Kommentierung einzelner Geschehnisse sind in den ordentlichen Geschäftsbericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte zu integrieren. Die FLAG-Ämter werden mit dieser Regelung den übrigen Ämtern gleichgestellt.
- An Stelle der bisherigen FLAG-Geschäftsberichte soll einmal pro Leistungsauftragsperiode – vor Beginn der Arbeiten für den neuen Leistungsauftrag, das heisst bis Ende des dritten Jahres des auslaufenden Leistungsauftrages, – im Rahmen eines separaten Berichtes eine umfassende Beurteilung der im laufenden Leistungsauftrag verankerten Leistungs- und Wirkungsziele erfolgen. Dies bedingt eine konsequente Trennung im Leistungsauftrag zwischen einem allgemeinen Teil, welcher die Hauptaufgaben und die Gesamtstrategie festhält, und einem spezifischen Teil mit Vorgaben für die jeweilige Leis-

tungsauftragsperiode (leistungsseitige und finanzielle Eckwerte, Wirkungsziele samt Indikatoren zu deren Messung).

- Das Schwergewicht der Begründungen im Zahlenteil der Botschaft zum Voranschlag muss in Zukunft bei der Erläuterung der vorgesehenen Gesamtausgaben und -einnahmen sowie wichtiger Komponenten (Sachgruppen) liegen, mit einer Kommentierung der Abweichungen zu den Vorjahreszahlen. Diese Informationen sind zu ergänzen mit Angaben über Kosten und Erlöse sowie Kostendeckungsgrad pro Produktgruppe. Den Budgetzahlen ist eine knappe Beschreibung der Produktgruppen und der entsprechenden Ziele gemäss Leistungsauftrag voranzustellen. Diese Angaben haben rein informativen Charakter.
- Die Berichterstattung im Rahmen der Staatsrechnung umfasst neben einer Kommentierung der finanziellen Ergebnisse beziehungsweise einer Begründung der Abweichungen gegenüber den budgetierten Werten analog zur Budgetbotschaft eine kurze Umschreibung der Produktgruppen und Ziele des Leistungsauftrages sowie der für die Berichtsperiode definierten Zielsetzungen. Wenn es die vorhandene Datenbasis erlaubt, sind zudem bereits Hinweise zur Erreichung der für die gesamte Leistungsauftragsperiode festgelegten Leistungsziele zu machen. Zwingend ist eine solche Gesamtbeurteilung jedoch erst vor der Erneuerung des Leistungsauftrages.
- Die Berichterstattung der FLAG-Ämter zuhanden ihrer vorgesetzten Departemente erfolgt künftig im Rahmen von Halbjahres- und Jahresreports. Die Departemente sind in der Festlegung von Inhalt, Aufbau, Präsentation und Zeitpunkt der Berichterstattung weitgehend frei. Ein halbjährlicher Report ist als Mindeststandard zu betrachten. Empfehlenswert sind häufigere Berichterstattungen in kürzeren Intervallen (diese können auch mündlich im Führungsgespräch erfolgen).
- Bezüglich Inhalt und Gestaltung/Präsentation allfälliger weiterer Publikationen, welche sich in der Regel an eine weitere Öffentlichkeit oder ein Fachpublikum richten und sowohl Informations- wie auch PR-Charakter aufweisen, sind die FLAG-Ämter grundsätzlich frei. Entsprechende Broschüren können unter der Bezeichnung Jahresberichte veröffentlicht werden. Hiefür besteht aber kein Zwang. Auf keinen Fall dürfen jedoch andere be setzte Begriffe verwendet werden.

Die Bilanzierung der während der auslaufenden Leistungsauftragsperiode erzielten Ergebnisse ist, wie dargelegt, vor der Erneuerung des Leistungsauftrages vorzunehmen ist. In diesem Zusammenhang wird noch abzuklären sein, ob die Verabschiedung des Leistungsauftrags im Bundesrat auf Ende des zweiten Quartals hinausgeschoben werden kann. Diese Massnahme würde eine realitätsbezogenere Beurteilung der Leistungsauftragsziele ermöglichen.

Der Bundesrat hat beschlossen, die erwähnten Massnahmen zur Straffung und Verwesentlichung der Berichterstattung sowie des Reportings umzusetzen. Auf die jährlichen FLAG-Geschäftsberichte wird künftig verzichtet. Die Berichterstattung wird standardisiert und erfolgt im Rahmen des ordentlichen Geschäftsberichts des Bundesrates. Bezüglich Inhalt, Aufbau und Präsentation der übrigen Berichte sind die Departemente und Ämter frei.

## **5.4 Nutzung der Kompetenzen im Bereich der personellen Führung**

Von einer Reihe von FLAG-Verwaltungsstellen ist der Wunsch nach einer Lockerung der personalrechtlichen Bestimmungen laut geworden. Verlangt wurde insbesondere die teilweise Abtretung der Funktionsbewertung an das Amt. Solche Zugeständnisse würden allerdings die Einheitlichkeit der Personalpolitik – ein wichtiges Ziel des neuen Bundespersonalgesetzes – durchbrechen und zu Ungleichbehandlungen führen.

Das neue Bundespersonalgesetz (BPG; SR 172.220.1) und die Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3) verstärken jedoch auch die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Die Möglichkeiten zur Delegation der Aufgaben, Kompetenzen und der Verantwortung durch die Departemente an ihre Verwaltungsstellen sollen generell konsequent genutzt werden.

## **5.5 Festlegung der Produktgruppen**

In den Beratungen der FLAG-Subkommissionen wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht die staatlichen von den kommerziellen Leistungen konsequent zu trennen sind. Diese Frage ist eindeutig zu bejahen. Für eine klare Abgrenzung sprechen verschiedene Gründe:

- Strengere Anforderungen an die Kalkulation der Kosten für Leistungen, welche im Wettbewerb mit externen Leistungserbringern angeboten werden. Der Nachweis, dass keine Quersubventionierung erfolgt, muss gegebenenfalls eindeutig erbracht werden können.
- Die Bedeutung der kommerziellen Leistungen gemessen am gesamten Umsatz beziehungsweise an den Totalkosten soll auf einen Blick erkennbar sein.
- Für kommerzielle Leistungen sind die Preise so festzulegen, dass sie die vollen Kosten decken. Dies gilt nur selten für Leistungen, die vom Staat im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben erbracht werden. Gegebenenfalls sind die Gebühren für diese Grundleistungen unter Berücksichtigung des Interesses und Nutzens des Gebührenpflichtigen sowie des öffentlichen Interesses an der Dienstleistung unter den Gestehungskosten festzulegen. Dies kann namentlich in jenen Fällen angezeigt sein, wo die Inanspruchnahme einer Leistung als Folge der hohen Gebühren nur noch beschränkt möglich wäre.

Die Bedeutung der Unterscheidung zwischen dem Grundleistungsangebot und den kommerziellen Leistungen lässt sich am Beispiel der MeteoSchweiz anschaulich aufzeigen. Die Grundleistungen sind im Bundesgesetz für Meteorologie und Klimatologie festgeschrieben und umfassen unter anderem dreisprachige Wetterauskünfte, die Grundversorgung mit Wetterinformationen, Flugwetterinformationen sowie allgemeine Wetter- und Klimadaten. Grösstenteils sind diese Leistungen nicht kostendeckend zu erbringen. Demgegenüber umfasst das kommerzielle Leistungsangebot, Produkte, welche aus einer Veredelung von Basisinformationen resultieren. Die Aufwendungen und Erträge dieser Leistungsgruppe sind in einer separaten Produktgruppe budgetiert. Die Steuerung dieser Leistungen unterliegt den Wettbewerbs-

bedingungen. Die Preise sind so zu bemessen, dass sie die vollen Kosten decken. Dieser Grundsatz ist mit dem Bundesgerichtsentscheid vom 5. Februar 2001 i.S. EVD gegen SMA (MeteoSchweiz) betreffend unzulässige Wettbewerbsbeschränkung für alle FLAG-Ämter verbindlich geworden. Im Leistungsauftrag für die MeteoSchweiz ist zudem der Anteil der kommerziellen Leistungen am gesamten Umsatz anteilmässig begrenzt. Damit soll eine übermässige Konkurrenzierung privater Anbieter von Wetterinformationen vermieden werden.

In Anbetracht der Bedeutung, die einer transparenten Darstellung des Leistungsangebotes zukommt, wird der Bundesrat auf eine konsequente Einhaltung dieses Grundsatzes achten.

## **5.6 Strategie hinsichtlich einer allfälligen Auslagerung aus der zentralen Bundesverwaltung**

Zur Diskussion gestellt wurde auch die Frage, welchen Stellenwert dem FLAG-Konzept im Rahmen der laufenden Privatisierungsdiskussion zukommt. Aus Sicht des Bundesrates ist grundsätzlich festzuhalten, dass FLAG keine blossе Durchlaufphase darstellt, welche zwingend in eine weiter gehende Ausgliederung oder gar künftige Privatisierung mündet. Der gewählte Ansatz zielt vielmehr auf eine Stärkung der Verwaltungsführung in der zentralen Bundesverwaltung ab. Dies bedeutet jedoch nicht, dass für FLAG-Ämter eine Überführung in den 3. Kreis und damit eine Steuerung nach den Grundsätzen der dezentralen Verwaltungsführung prinzipiell ausgeschlossen bleibt. Die Frage einer weiter gehenden Ausgliederung oder allfälligen Privatisierung muss jedoch in einen grösseren Zusammenhang gestellt werden. Der Bundesrat wird seine Haltung im Rahmen eines Berichts über die langfristige Strategie festhalten und damit einem Auftrag der nationalrätlichen Finanzkommission nachkommen.

## **5.7 Abstimmung der Leistungsauftrags- mit der Legislaturplanungsperiode**

An sich ist eine Deckungsgleichheit von Legislaturplanungs- und Leistungsauftragsperiode wünschenswert. Auf diese Weise wäre gewährleistet, dass im Rahmen eines Top-down-Verfahrens die für die Legislaturperiode definierten Ziele als Vorgaben für die materielle Ausgestaltung der Leistungsaufträge dienen könnten. Von einer zeitlichen Synchronisierung sämtlicher Leistungsaufträge sowie einer verfahrensmässigen Abstimmung auf die Legislaturplanung und den Legislaturfinanzplan muss indessen bis auf weiteres abgesehen werden, weil die regierungs- und parlamentsseitigen Entscheidungsprozesse nicht mit schwer bewältigbaren Arbeitsspitzen belastet werden sollen. Hingegen sind die Leistungsaufträge – soweit relevant – materiell auf die Inhalte der Legislaturplanung und der Jahresziele des Bundesrates abzustimmen (Sicherstellung der Kohärenz der bundesrätlichen Politik). Dies gilt in erster Linie für die Gesamtstrategie und die wichtigsten Wirkungsziele der Leistungsaufträge. Mit zunehmender Ausweitung des FLAG-Modells in der Bundesverwaltung gewinnt diese inhaltliche Abstimmung an Bedeutung.

## 6

# Überprüfung und Weiterentwicklung des 4-Kreise-Modells

## 6.1

### Festlegung von zwei Grundmodellen für den 3. Kreis

Die durchgeführte Evaluation hat gezeigt, dass der 2. Kreis (FLAG-Modell) nicht für alle Verwaltungsbereiche mit Änderungsbedarf die anzustrebende Lösung darstellt. Bereits in der Vergangenheit wurden für ausgewählte Aufgabenbereiche beziehungsweise Institutionen – hierzu gehören das Institut für geistiges Eigentum (IGE) und das Schweizerische Heilmittelinstitut (neu Swissmedic), aber auch der ETH-Bereich – unterschiedliche, auf die spezifischen Anforderungen zugeschnittene Steuerungskonzepte realisiert. Gemeinsam ist diesen Regelungen der Verzicht auf eine finanzielle Steuerung über detaillierte Vorgaben durch die politischen Instanzen im Rahmen des jährlichen Bundesbudgets. Diese Aufgabe wird von andern (zum Teil neu geschaffenen) Organen (zum Beispiel Aufsichts- oder Institutsrat) wahrgenommen. Institutionell und rechtlich, aber auch bezüglich ihrer finanziellen Steuerung, unterscheiden sich aber heute diese dem 3. Kreis zuzuordnenden Lösungen, ohne dass hiefür überzeugende Gründe geltend gemacht werden können.

Aus rechtlichen Überlegungen (Gewährleistung der Sicherstellung der Unabhängigkeit) eignet sich FLAG auch nicht für Verwaltungsstellen, die behördliche Aufsichtsfunktionen ausüben, wie zum Beispiel für die Sekretariate der Eidgenössischen Bankkommission und Wettbewerbskommission, oder das Bundesamt für Privatversicherung (das neben den Aufsichtsfunktionen allerdings auch noch andere Aufgaben im Bereich der Privatversicherungen ausübt). Dennoch gibt es mit dem Instrument der «Ressourcenvereinbarung» die Möglichkeit, diesen Organisationen mehr Spielraum für die betriebliche Führung einzuräumen. Mit der «Ressourcenvereinbarung» werden die benötigten Mittel für die Betriebsführung sowie der finanzielle und personelle Handlungsspielraum prospektiv zwischen dem zuständigen Departement und der Aufsichtsbehörde festgelegt. Die «Ressourcenvereinbarung» kommt für unabhängige Organisationen in Frage, deren Aufgaben gesetzlich verankert sind, die keine fachlich-politisch übergeordnete Behörde zulassen und für die deshalb auch keine Möglichkeit für eine Leistungssteuerung mit Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung im Sinne von FLAG besteht. Eine ausreichend detaillierte «Ressourcenvereinbarung» garantiert die für Departement und Parlament erforderliche Transparenz der Mittelverwendung.

Es besteht eine gewisse Tendenz, dass Verwaltungseinheiten den Auflagen für FLAG ausweichen und direkt in den vermeintlich einfacher zu realisierenden 3. Kreis wechseln möchten. Der Bundesrat erachtet es als notwendig, hier Leitplanken zu setzen und insbesondere aufzuzeigen, dass die unternehmerischen Anforderungen für die Führung im 3. Kreis wesentlich weiter gehen als bei FLAG.

Mit Blick darauf, dass spezifische Lösungen für weitere Verwaltungsbereiche zur Diskussion stehen, die heute noch dem 1. Kreis angehören, besteht die Gefahr eines Wildwuchses voneinander abweichender Regelungen. Angesichts des sich stark entwickelnden Umfelds im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und der Optionen der (Teil-)Privatisierung (4. Kreis) ist es wichtig, die möglichen Organisationsformen für Verwaltungseinheiten des 3. Kreises durch zweckmässige Vorgaben auf ein übersichtliches Mass zu beschränken.



Der Bundesrat empfiehlt deshalb, für die künftigen Verselbständigungen im 3. Kreis von den beiden Grundmodellen «Aufsichtsbehörde» und «Unternehmen (Institut, Stiftung) mit öffentlichem Auftrag» auszugehen. Eine Umfrage bei den Departementen hat gezeigt, dass die beiden Grundmodelle auf Interesse stossen. Diese bedürfen jedoch noch einer vertieften Überprüfung bezüglich der Abdeckung der möglichen Bedürfnisse. Einige Departemente erwarten diesbezüglich eine rasche Klärung und konkrete Umsetzungsschritte. Es besteht auch im Rahmen der rechtlichen Umsetzung der RVOG-Gesetzgebung (insbesondere Art. 2 RVOG; Art. 6 RVOV) ein solches Klärungsbedürfnis.

Der Bundesrat hat Steuergruppe und Projektleitung FLAG beauftragt, zusammen mit betroffenen Verwaltungsstellen die beiden Grundmodelle für den 3. Kreis zu konkretisieren und Vorschläge für die praktische Umsetzung sowie die künftige Anwendung des 4-Kreise-Modells zu erarbeiten.

## **6.2 Weiterentwicklung des 4-Kreise-Modells**

Die mit der Einführung von FLAG und der Neugestaltung des 3. Kreises unternommenen Abklärungen führen zur Erkenntnis, dass das 4-Kreise-Modell in seiner heutigen Form weiterentwickelt werden muss. Seine Eignung als zweckmässiger pragmatischer Denkansatz zur Systematisierung von Grundsatzfragen der Verwaltungsführung (unterschiedliche Führungsanforderungen und Führungslösungen) bleibt unbestritten. Heute zeigt sich aber, dass der 1. und der 2. Kreis (insbesondere bei einer breiteren Einführung von FLAG) näher zusammenrücken und mit Blick auf die im Rahmen des Projektes NRM für den 1. Kreis in Aussicht genommene weitere Verdichtung bestehender Budgetrubriken eine Tendenz zur Konvergenz aufweisen. Im Vergleich dazu sind die Unterschiede zwischen dem 2. und 3. Kreis qualitativ wesentlich grösser. Die Schnittstelle zwischen dem 2. und 3. Kreis markiert die grundsätzliche Trennung der zentralen Verwaltung(sführung) von der dezentralen Verwaltung(sführung) gemäss RVOG (Art. 2 RVOG; Art. 6 RVOV).

Die Frage, ob eine Verwaltungsstelle eher im 2. oder 3. Kreis anzusiedeln ist, ist politisch zu entscheiden. Sie hängt mit dem Grundsatzentscheid zusammen, ob die Bundesverwaltung künftig weiterhin etwa im gleichen Umfang (1. und 2. Kreis) in der Linie durch die Departemente, oder aber in stärkerem Masse durch verselbständigte, dezentralisierte Verwaltungsstellen (im 3. Kreis) geführt werden soll. Der Bundesrat wird diese Grundsatzfrage weiterverfolgen.

## **7 Auswirkungen auf die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zu FLAG**

Die im Rahmen des Pilotprojektes FLAG erlassenen Regelungen stützen sich im Wesentlichen auf Artikel 38a FHG, welcher dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit in den mit Leistungsauftrag nach Artikel 44 RVOG geführten Verwaltungsbereichen Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 vorzusehen sowie FLAG-Ämter von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 zu entbinden. Die bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung haben gezeigt, dass die

heutige Formulierung von Artikel 38a ausreicht und auch nicht zwingend einer Ergänzung auf Verordnungsstufe bedarf. Sie bildet zudem eine ausreichende Rechtsgrundlage für die geplante Ausdehnung von FLAG auf weitere Verwaltungsbereiche. Anstelle einer Legiferierung auf Verordnungsstufe können die massgebenden Bestimmungen weiterhin im FLAG-Handbuch sowie in der Wegleitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst festgehalten werden.

11746